

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

De la Nature Juridique DES CONCORDATS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 16 janvier 1907, à 1 heure

PAR

Bruno DE RICHEBOURG

Président : M. CHÉNON, professeur
Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé

PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUE

15, Rue Racine, 15

1907

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

De la Nature Juridique DES CONCORDATS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 16 janvier 1907, à 1 heure

PAR

Bruno DE RICHEBOURG

Président : M. CHÉNON, professeur

Suffragants { MM. CHAVEGRIN, professeur
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé



PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUVE

15, Rue Racine, 15

1907

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DE LA
Nature juridique des Concordats

INTRODUCTION

Nombreuses sont les théories qu'a fait naître le problème de la nature juridique des concordats. Abstraction faite des nuances, elles peuvent cependant se ramener à quatre. Pour les uns, les concordats sont des indults, des privilèges plus ou moins gracieux concédés par l'Eglise à l'Etat. C'est une notion délicate à dégager que celle du «privilège». « Les canonistes, lisons-nous dans une thèse soutenue il y a quelques années (1), les canonistes en traitent à propos du livre V, tome XXXIII des Décrétales: « De privilegiis et excessibus privilegiatum ». Voici

1. Roussel. *De la nature juridique des concordats en droit canonique*.

la définition qu'en donne Gratien : « Privilegia sunt leges privatorum, quasi privatae leges, nam privilegium dictum est quod in privato feratur. » Le privilège, selon l'étymologie même, est essentiellement une loi faite dans un intérêt privé. C'est une exception, une exemption du droit commun. D'après Panormitanus, Gonzalles Tellez, Reiffenstuel, il semble que le privilège puisse se définir : la concession d'un droit spécial permanent. « C'est un droit ; par conséquent il a y une obligation au moins négative de ne pas empêcher celui qui l'a obtenu d'en jouir. C'est un droit spécial, c'est-à-dire que les privilèges s'interprètent restrictivement : ils ne s'étendent pas aux personnes et aux cas non exprimés. C'est enfin un droit permanent : les privilèges diffèrent par là de la dispense qui est temporaire... Néanmoins le privilège diffère profondément du contrat. Le contrat suppose l'égalité des parties, le privilège implique la supériorité de l'une sur l'autre : dès lors l'obligation qui en naît est moins stricte, plus lâche, le supérieur qui l'a accordé par bienveillance peut le révoquer dès qu'il estime qu'il a de justes motifs de le faire. Lui seul en a l'appréciation. » Pour d'autres, les concordats sont des traités internationaux, c'est à savoir, si l'on en croit Calvo (1), « des actes

1. Calvo. *Le droit intern. théorique et pratique*, t. III, n° 1575.

écrits qui lient entre elles deux ou plusieurs nations, soit en confirmant les obligations et les droits respectifs dérivant de la loi naturelle ou des usages, soit en y apportant des additions ou des restrictions, mais, dans tous les cas, en leur donnant un caractère de devoir strictement obligatoire ». D'autres préfèrent voir dans les concordats des contrats synallagmatiques. « Un contrat, écrit Planiol (1), est synallagmatique lorsque les deux contractants s'obligent réciproquement l'un envers l'autre...

Dans tout rapport synallagmatique, chacune des deux parties ne peut exiger la prestation qui lui est due que si elle offre elle-même d'exécuter son obligation. C'est ce qu'on appelle en Allemagne « l'exécution trait pour trait »... Les contrats synallagmatiques doivent donc, dans la rigueur du droit, être exécutés selon notre expression populaire « donnant donnant ». D'autres enfin regardent les concordats comme des concessions, comme des faveurs de l'Etat à l'Eglise. C'est la doctrine du concordat-privilège retournée et mise au service de l'Etat.

Des diverses théories qui viennent d'être sommairement exposées, quelle est celle qui se justifie le mieux, quelle est la vraie ? Le texte même du concordat est le premier élément à étudier pour nous éclairer sur ce point : c'est la meilleure source de renseignements

1. Planiol. *Droit civil*, t. II, p. 297-298.

que nous ayons ; nous nous bornerons à « l'exégèse » des concordats de 1516 et de 1801, parce qu'ils intéressent plus spécialement la France et parce qu'ils sont en quelque sorte des « types ». Les autres n'en sont guère que des copies. Nous compléterons les données ainsi obtenues par les commentaires dont les concordats ont été l'objet au moment de leur signature et depuis, soit de la part des hommes d'Etat, soit de la part des hommes d'Eglise. Ceci fait, nous saurons ce que les concordats furent dans la réalité des choses, dans « l'histoire ». Il nous restera à nous demander ce qu'ils sont « en théorie ». Pour le savoir, nous ferons une critique approfondie des diverses opinions qui ont cours — depuis un demi-siècle surtout — sur la nature juridique des concordats ; nous empruntons nos documents plus particulièrement à l'Allemagne et à l'Italie.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, quelques remarques s'imposent : le premier concordat date de 1122 ; c'est dire qu'il existe d'autres solutions que celle-ci du problème des rapports de l'Eglise et de l'Etat, puisque, pendant douze siècles, l'on s'en passa. Par quelle suite de circonstances le régime des concordats s'établit-il, quelles causes y amenèrent les papes et les rois ?

D'après le cardinal Agliardi (1), « l'origine des concordats s'explique par l'affaiblissement de l'antique

1. Agliardi. *Esame della controversia sui concordati*, n° 2.

dévouement des Etats chrétiens à l'Eglise. Si l'Etat se considérait — ainsi qu'il l'est réellement dans les desseins de la Providence — comme le défenseur de l'Eglise à qui Jésus-Christ a confié la sublime mission de conduire les hommes au salut éternel, il est évident qu'il se ferait un devoir sacré de mettre ses lois en harmonie avec les lois ecclésiastiques et qu'il ne trouverait dans le droit canonique aucun obstacle au bonheur bien entendu de ses peuples ; mais l'indifférentisme religieux a gagné quelques princes et surtout les gouvernements. L'Eglise n'est plus regardée comme une mère, mais comme étrangère, une usurpatrice et presque une ennemie. L'Etat élève jalousement des murs de séparation entre la juridiction temporelle et la juridiction spirituelle. D'où de lamentables divergences qui nuisent à la fois à l'Eglise et à l'Etat. D'où encore la nécessité d'accords, de concordats, surtout dans les matières mixtes... » Bref, selon un mot célèbre, « l'histoire des concordats serait l'histoire des douleurs, des défaites de l'Eglise ». Du même coup, ce serait celle des joies, des victoires de l'Etat. Ce point de vue est celui de Giovanni Berthelet, l'un des publicistes les plus connus de l'Italie comtemporaine (1) : « L'Eglise, prétend-il, avait absorbé peu à peu les fonctions et les droits de l'Etat. Pour mettre un frein aux empiètements du pouvoir ecclésiastique, à son action envahissante et pour éviter des luttes funestes, les princes eurent recours aux concordats. Ce fut une

1. Giovanni Berthelet. *La Conciliazione*.

combinaison avantageuse, étant donné le moment historique. »

Comment alors expliquer l'allégresse des pontifes qui signèrent les concordats ? C'est là une question qui se présente naturellement à l'esprit. La réponse est facile : la voici telle que la formule le cardinal Agliardi (1) : Un concordat peut être considéré tout ensemble comme une combinaison néfaste et heureuse ; il peut être pour l'Eglise un sujet de chagrin et de joie : « Il constitue toujours une dérogation au droit commun, un régime anormal créé pour une société chrétienne, laquelle ne devrait pas en avoir besoin, si elle était parfaitement fidèle à sa mission... Sous ce rapport, c'est un coup douloureux pour l'Eglise... mais il faut compter avec les temps qui courent, avec les métamorphoses que subissent les gouvernements civils, avec les difficultés que rencontreraient les princes à gouverner leurs peuples selon les seules règles du droit canon... » M. Roussel écrit de même, mais dans un esprit différent (1) : « Pour Rome, les concordats sont des défaites en même temps que des victoires... selon le point de vue sous lequel on les envisage. Comparés aux aspirations de la papauté, au but vers lequel elle tend et qu'elle a même, à un moment de

1. Agliardi, *loc. cit.*

2. Roussel, *loc. cit.* p. 115.

son histoire, presque touché, ces conventions sont des défaites : elles marquent la distance qui sépare la réalité de l'idéal... Comparés aux circonstances dans lesquelles ils ont vu le jour, les concordats sont des victoires qui attestent l'habileté avec laquelle le Saint-Siège sait tirer le bien du mal ! »

Dans une conférence sur l'Eglise et la monarchie absolue, faite au Sillon de Paris à la fin de 1904, l'orateur (1) ne paraissait pas éloigné de souscrire à cette assertion, déjà rappelée, que « l'histoire des concordats serait l'histoire des douleurs, des défaites de l'Eglise ». Au début du xvi^e siècle, la situation est singulièrement différente de celle que nous avons constatée au début de la période féodale ; l'Eglise se trouve maintenant en présence d'un royaume centralisé, où le roi va exercer le pouvoir absolu. Il n'y a plus de seigneurs féodaux indépendants, jouissant du droit de légiférer ; la Bretagne elle-même est réunie à la couronne en 1532. En sens inverse, le pouvoir pontifical, qui avait pu dominer les rois aux xi^e et xii^e siècles, est sorti très affaibli du grand schisme d'Occident. Non seulement le pape ne peut plus soutenir la théorie du pouvoir direct de l'Eglise sur l'Etat en face des royautes qui se sont émancipées, mais il a même perdu son autorité

1. M. Chénon. *Les rapports de l'Eglise et de l'Etat*, IV^e conférence, p. 125.

ancienne sur l'Eglise, grâce aux pragmatiques et aux concordats, grâce aussi au concile de Bâle qui a fort contribué à développer les théories gallicanes. Ces pragmatiques et ces concordats, en édictant pour certains pays des règles particulières dérogeant au droit canon général, tendaient à l'établissement d'Eglises nationales dominées par les rois, ce qui, d'une part, favorisait l'avènement du pouvoir royal absolu, et d'autre part, menaçait l'unité de l'Eglise plus ou moins soustraite à l'action pontificale.

Cette manière de voir se retrouve très nette dans un livre de M. l'abbé Sevestre, paru en 1903, réédité en 1905 et honoré de lettres élogieuses de notabilités religieuses et politiques (1) : « Il demeure établi que le pouvoir civil et le pouvoir religieux doivent être indépendants chacun dans leur sphère propre... toute séparation entre eux est funeste, contraire au plan divin. Ces deux pouvoirs doivent être, comme leurs fins, harmonieusement ordonnés l'un à l'autre, l'inférieur au supérieur, comme le corps est ordonné à l'âme, selon la comparaison familière de ceux qui ont traité cette question *ex professo*... De là, il s'ensuit que l'Eglise, étant la puissance supérieure, a le droit à la prééminence sur l'Etat. Dans les conflits qui pourront surgir elle aura le droit d'avoir le dernier mot... A vrai dire, il fallait

1. Sevestre. *L'histoire du Concordat de 1801*, p. 328-329.

à l'Etat, même quand il était étroitement uni à l'Eglise, et quand tous ses sujets professaient le catholicisme, de l'abnégation pour se plier sous une puissance supérieure. Il était toujours prêt à grossir son pouvoir et à abuser de sa force : et il lui arriva de secouer sa dépendance vis-à-vis de l'Eglise dont il ne comprenait pas suffisamment l'immense profit. Pour maintenir l'union et l'harmonie l'Eglise consentit, par condescendance maternelle, à traiter avec l'Etat et à signer avec lui des conventions qui d'ordinaire mettaient fin à leurs luttes réciproques. Voilà pourquoi l'Eglise a adopté le régime concordataire. »

Ces diverses citations sont suggestives ; elles éclairent singulièrement, semble-t-il, le problème que nous avons à résoudre et qu'il faut maintenant aborder de front.

I. — LES CONCORDATS DANS L'HISTOIRE

Pour les raisons que nous avons exposées plus haut, nous n'étudierons que les concordats de 1516 et de 1801. D'après l'abbé Sevestre (1) : « Le concordat de 1516 contient trois parties : 1° le texte des conventions arrêtées ; 2° l'approbation du concile de Latran ; 3° l'ordonnance du roi qui rend le texte donné dans la bulle de Léon X obligatoire dans le royaume à la place de la Pragmatique Sanction de Charles VII abrogée. Les conventions sont dressées sur les mêmes décrets de la pragmatique et sur le même ordre : quelques-uns de ces décrets sont abolis, les autres insérés en leur lieu, d'autres changés en partie, d'autres transcrits mot à mot de ladite pragmatique. » Il serait inutile au but que nous poursuivons de donner ici une analyse détaillée de la bulle *Primitiva illa Ecclesia* (2). Dans le Préambule, Léon X

1. Sevestre, *loc. cit.*, p. 475.

2. Cherubini. *Magnum bullarium*, I, 572, *Luxemburgi*, I, 1727.

rappelle que le premier devoir des pontifes romains est d'extirper les ronces et les mauvaises herbes qui naissent dans le champ de l'Eglise. La pragmatique sanction était une de ces mauvaises herbes. Le pape se réjouit de la voir enfin abrogée : « Le roi François I^{er}, voulant, en fils vraiment soumis, obtempérer à nos paternels avertissements... a substitué à la dite pragmatique sanction et aux chapitres qui y sont renfermés, les lois et les constitutions suivantes *qui ont été discutées de part et d'autre* et que nous avons examinées avec nos frères les Cardinaux de la Sainte-Eglise romaine... Après avoir pris l'avis et obtenu le consentement de nos frères, nous, agissant de science certaine et avec la plénitude de notre puissance, décidons et ordonnons que désormais et à perpétuité... »

Suivent toutes les dispositions nouvelles relatives aux élections des évêques et des abbés : en soi, elles ont une haute importance ; mais elles n'en offrent aucune pour le dessein que nous nous proposons. Ce qui est capital pour nous, c'est la déclaration suivante : « Considérant la singulière et bien entière dévotion de notre dit fils le roi François, qu'il a démontrée envers nous et le dict siège apostolique, quand, pour nous exhiber sa filiale révérence, il a daigné venir en personne à notre cité de Bologne, désirant luy gratifier : consentons à l'accord fait par nous avecques luy, et désirons que *perpétuellement*,

inviolablement, il soit observé : voulons que le *dict accord aye force et vertu de vray contrat et obligation entre nous et le dict siège apostolique* d'une part et le dict roy et son royaume d'autre (illam veri contractus et obligationis inter nos et sedem apostolicam prædictam ex una et præfatum regem et regnum suum ex Altera partibus, legitime inniti, vim et robur obtinere sans ce que par nous, nos successeurs ou le siège sus dict y puisse être aucunement dérogé par quelconques lettres et grâces émanées ou à esmaner... doncques à aucuns ne soit loisible enfreindre ou par téméraire audace contrevenir à ceste pagime de nostre approbation, innovation, mandat, décret et déclaration, et si aucun présume d'attenter, il cognoisse qu'il encourra l'indignation de Dieu omnipotent, de Saint-Pierre et de Saint-Paul. Donné à Rome en publique session, célébrée en la sacrée sainte Eglise de Latran, l'an de l'incarnation dominique 1516, le quatorzième jour des calendes de janvier et de nostre pontificat l'an IV^e... (1). Impossible, semble-t-il, d'être plus catégorique que ne l'est Léon X : pour lui, le concordat de 1516 a « la force et la valeur d'un vrai contrat obligatoire ». Il constitue une véritable loi de l'Eglise. L'ordonnance royale du 13 mai 1517, qui le promulgait en France, allait en faire une loi de l'Etat ». Pourquoi à nos amez et féaulx conseillers qui a présent tiennent et

1. Isambert. *Recueil général des anciennes lois*, XII, 75.

que à l'advenir tiendront notre parlement, à tous justiciers de nos royaumes et Dauphiné et Comté et aux autres officiers et nos sujets et à chacun d'eulx en tant qu'à luy appartiendra mandons strictement et enjoignons que toutes les choses dessus dites, et chacune d'icelles, ils tiennent, gardent, observent à leur forme et planière fermeté et que en toutes causes qui par occasion des choses susdictes, ils ayent à juger, prononcer et sentencier et par tous nos subjets, incoles et habitants de nos diets royaumes, Dauphiné et Comté, *inviolablement les fassent en tout et partout observer et garder et qu'ils défendent par entière tuition et protection les personnes ecclésiastiques et séculiers sudiets, et chacunes d'icelles en toutes et chacunes les choses ci-dessus exprimées de toutes turbations, violences, impression, molestation, vexation, dommages et empêchement, en punissant toutes et chacune des personnes de quelque condition ou estat qu'ils soient, venans ou faisans au contraire, tellement que les aultres à l'avenir y prennent exemple, car ainsi nous voulons estre faict et commandons par ces présentes. En témoing de ce que nous avons faict mettre notre scel à ces présentes. Donné à Paris, le treizième jour du mois de mays ; l'an de Nostre-Seigneur 1517 et de notre règne le troisième. Leue, publiée et enregistrée par l'ordonnance et du commandement du roy nostre sire ; réitérées par plusieurs fois en présence du seigneur dela*

Trémoille grand chambellan du roy notre sire et seigneur ; et par luy spécialement à ce envoyé, à Paris en Parlement le 22 mars, l'an de Nostre Seigneur 1517.

Le Parlement y était, en effet, nettement opposé. Après plusieurs remontrances au roi (1) il finit cependant par s'exécuter le 22 mars 1518, mais prétendit ne pas tenir compte d'un enregistrement qu'il n'avait pas consenti. Il continua en effet à juger suivant les principes de la pragmatique de Bourges les affaires ecclésiastiques dont il était saisi. Malgré cela, le concordat consenti par les deux puissances n'en était pas moins à la fois loi de l'Eglise et loi de l'Etat. Par conséquent, il devait être observé à la fois par la juridiction ecclésiastique et la juridiction séculière. En fait, il le fut : car devant l'opposition du Parlement, le roi, dès 1527, évoqua à son conseil, dont il était sûr, toutes les affaires concernant le concordat. Nous partageons la manière de voir de M. Chénon. A moins de ne tenir aucun compte de la bulle *Primitiva illa Ecclesia* et de l'ordonnance royale, que nous avons reproduite ci-dessus, il est difficile d'être d'un sentiment différent. Le premier commentateur du concordat de 1516, Rebuffus (2), pensait ainsi. Sa dissertation se termine en effet par ces mots : « Ideo quum hæc concor-

1. Chénon, *loc cit.*, p. 127.

2. Concordatorum inter sanctissimum dominum nostrum papam Leonem X, pars, 2, præfatio ad rubricam de collationibus édit. 1539.

data ligent tan papam quam regem et suos successores, forcius et suos subditos. » Le concordat oblige aussi bien le pape que le roi, leurs successeurs ou leurs sujets. » Un siècle plus tard, le dominicain Noël Alexandre disait de même : « Le pontife romain n'est pas moins tenu que le roi très chrétien à l'exécution des chapitres convenus dans le concordat ; le roi doit dans les six mois nommer aux églises et aux monastères vacants des personnes douées des qualités requises par le concordat. De son côté, le souverain-pontife doit confirmer la nomination des personnes désignées par le roi et dûment qualifiées : il doit leur donner des bulles, ceci résulte de ce fait que le concordat a la force et la valeur d'un contrat mutuel. Nous avons sur ce point la déclaration de Léon X, déclaration approuvée par le concile de Latran et qui est formulée en ces termes : nous déclarons que cette entente contient l'obligation d'un vrai contrat entre nous et le siège apostolique d'une part et le roi ainsi que son royaume d'autre part (1). »

L'impartialité nous fait un devoir d'ajouter que la valeur juridique du concordat de 1516 n'était pas unanimement admise par nos anciens auteurs. Voici ce que nous lisons dans un ouvrage anonyme paru à Avignon en 1743 et intitulé : *La Jurisprudence du Grand*

1. In s. XVI dissert. XI, art. 7, t. VIII p. 615, édition de 1714.

Conseil examinée dans les maximes du royaume :

La pragmatique est non seulement une loi de l'Eglise, puisqu'elle n'est que le précis des canons du concile de Bâle, mais encore une loi de l'Etat puisqu'elle a été faite et publiée dans une assemblée nationale, que loin d'avoir été abrogée par une loi contraire, son exécution a été réclamée plus de quarante ans après le concordat par les états généraux assemblés à Orléans en 1560. Le concordat, au contraire, loin d'être une loi de l'Etat est déclaré opposé aux conciles de l'Eglise universelle et aux libertés de l'Eglise gallicane par un arrêt du Parlement conforme d'ailleurs aux vœux du clergé de France, qui n'a jamais reçu le concordat comme loi. » Il y a dans cette appréciation un mélange assez difficile à démêler d'erreurs et de vérités. Il est nécessaire d'insister un peu. La pragmatique est une loi de l'Eglise, puisqu'elle n'est que le précis des canons du concile de Bâle. Est-ce soutenable ? « En 1438, écrit M. Chénon, Charles VII accueillit favorablement une ambassade du concile de Bâle, qui venait lui présenter les décrets déjà rendus, avec prière de les faire appliquer dans son royaume. Au mois de mai, il réunit les évêques français et les membres de son conseil dans la sainte chapelle de Bourges, et là il procéda avec eux à une revision des décrets de Bâle. Après avoir entendus les légats du pape qui les attaquaient et les envoyés du concile

qui les défendaient, l'assistance les adopta en principe. Deux mois plus tard (7 juillet 1438) paraissait une longue ordonnance, élaborée par le conseil du roi et connue dans l'histoire sous le nom de Pragmatique sanction de Bourges. Cette ordonnance déclarait applicables à la France vingt-trois canons du concile de Bâle, spécialement tous ceux qui limitaient le pouvoir pontifical...

La seule excuse à cette incursion sur le domaine spirituel, c'est que le roi et son conseiller prétendaient simplement « recevoir et accepter » les décrets du concile de Bâle (1). A supposer qu'il en fût ainsi, les décrets du concile de Bâle pouvaient-ils avoir force de loi dans l'Eglise, alors même qu'ils étaient combattus par le pape ? C'est la thèse de la supériorité des conciles généraux sur le pape, thèse qui n'a jamais triomphé en droit canon et qui depuis, on le sait assez, a été condamnée (concile du Vatican, 1871). Et puis le concile de Bâle eut une existence agitée ; tantôt il fut œcuménique, tantôt il ne le fut pas. Depuis 1437, il ne l'était certainement plus. La pragmatique de Bourges fut toujours détestée des papes. « La pragmatique, déclarait Pie II dans une audience accordée aux ambassadeurs de Charles VII, la pragmatique est une tache qui défigure l'Eglise de France : c'est un décret qu'aucun concile général n'a porté, qu'au-

1. Chénon, *loc. cit.*, p. 119.

cun pape n'a confirmé ; c'est un principe de confusion dans la hiérarchie ecclésiastique. Depuis qu'elle est en vigueur, les laïques sont devenus les maîtres et les juges du clergé ; la puissance du glaive spirituel ne s'exerce plus que sous le bon plaisir de l'autorité séculière : le pontife romain malgré la plénitude de la juridiction attachée à sa dignité, n'a plus en France de pouvoir que celui qu'il plaît au Parlement de lui laisser. » Il entre difficilement dans l'esprit que la pragmatique, si violemment attaquée par les papes, ait été « une loi de l'Eglise » (1).

L'anonyme auteur de la Jurisprudence du grand conseil prétend encore que la pragmatique était une loi de l'Etat (ce qui n'est pas douteux) et que loin d'avoir été abrogée par une loi contraire, son exécution a été réclamée plus de quarante-quatre ans après le concordat par les Etats généraux assemblés à Orléans en 1560. Il y a là une confusion. Sans doute les grands corps de l'Etat ne cessèrent de réclamer le retour au régime de la pragmatique ; mais leurs doléances mêmes prouvent qu'ils la tenaient pour abrogée. A l'assemblée de Melun notamment, en 1579, le clergé s'exprimait ainsi : « Nous ne pensons faillir, Sire, quand nous disons qu'il eût été très utile au pape et aux rois de France que le concordat

1. Guillier. *Caroli VII^e Francorum regis pragmatica sanctio*, p. 1144.

n'eût jamais été fait, car, depuis l'Eglise de France a décliné... » Il semble que de telles déclarations ne concordent guère avec la théorie de l'auteur de la jurisprudence du grand conseil ; c'est cependant à lui que nous les empruntons (1).

Il ajoute enfin que le concordat, loin d'être une loi de l'Etat, est déclaré opposé aux conciles de l'Eglise universelle et aux libertés de l'Eglise gallicane par un arrêt du parlement conforme d'ailleurs au vœu du clergé de France qui n'a jamais reçu le concordat comme loi.

Mais qui donc dans l'ancienne France avait le pouvoir législatif ? N'était-ce pas le roi ? Sans doute ses ordonnances devaient être enregistrées ; mais la légitimité des lits de justice était alors admise. Et de quel droit le parlement déclarait-il le concordat opposé aux conciles de l'Eglise universelle ? N'était-ce pas là dépasser sa compétence ? Enfin, nous venons de voir que si le clergé protestait contre le concordat, il le regardait cependant comme une loi.

Nous nous sommes attardé un peu longuement peut-être à cette discussion assez aride ; c'est que nous étions au cœur même du sujet que nous avons à traiter. Il nous semble que nous sommes mainte-

1. *La jurisprudence du grand conseil*, page 188. Avignon, 1743.

nant bien fondé à conclure que le concordat de 1516 « fût à la fois loi de l'Eglise et loi de l'Etat ».

Pendant près de quatre cents ans, il régla les rapports de l'Eglise et de l'Etat en France. Il ne fut en effet remplacé que par le concordat de 1801.

En voici le texte dans les seules parties qui intéressent notre sujet :

Convention souscrite par les plénipotentiaires à Paris le 15 juillet 1801 désignée sous le titre de : « Concordat entre Pie VII et le premier consul. » Sa sainteté le souverain-pontife Pie VII et le premier Consul de la République française ont nommé pour leurs plénipotentiaires respectifs :

Sa Sainteté, S. E. Mgr Hercule Consalvi, cardinal de la sainte Eglise romaine, diacre de Sainte-Agathe, ad. suburram son secrétaire d'Etat, Joseph Spina, archevêque de Corinthe, prélat domestique de Sa Sainteté, assistant au Trône pontifical, et le Père Caselli, théologien consultant de Sa Sainteté, pareillement munis des pouvoirs en bonne et due forme.

Le premier Consul, les citoyens Joseph Bonaparte, conseiller d'Etat, Cretet, conseiller d'Etat, et Bernier, docteur en théologie, curé de Saint-Laud d'Angers, munis des pleins pouvoirs...

Lesquels après l'échange des pleins pouvoirs respectifs ont arrêté la convention suivante :...

« Convention entre Sa Sainteté Pie VII et le gouvernement français. Le gouvernement de la Répu-

blique reconnaît que la religion catholique, apostolique et romaine, est la religion de la grande majorité des citoyens français. Sa Sainteté reconnaît également que cette même religion a retiré et attend encore en ce moment le plus grand bien et le plus grand éclat de l'établissement du culte catholique en France et de la profession particulière qu'en font les consuls de la République. En conséquence, d'après cette reconnaissance mutuelle, tant pour le bien de la religion que pour le maintien de la tranquillité intérieure, ils sont convenus de ce qui suit :

Viennent ici seize articles qui constituent à proprement parler le concordat mais sur lesquels nous n'avons pas à nous arrêter, étant donné notre dessein. Nous passons au dix-septième qu'il est, au contraire, utile de rappeler : « Il est convenu entre les parties contractantes que dans le cas où quelqu'un des successeurs du premier Consul actuel ne serait pas catholique, les droits et prérogatives mentionnés dans l'article ci-dessus (Sa Sainteté reconnaît au premier Consul de la République Française les mêmes droits et prérogatives dont jouissaient près d'elle l'ancien Gouvernement) et la nomination aux évêchés sera réglée par rapport à lui par une nouvelle convention : les ratifications seront échangées à Paris dans l'espace de quarante jours... »

Dans la thèse que nous avons déjà eu l'occasion de citer : *La nature juridique des concordats en droit*

canonique, l'auteur commente de la façon qui suit le texte que nous venons de citer : « Ce qui doit avant tout fixer notre attention dans le concordat de 1801, c'est la mise en scène et la solennité avec laquelle les négociations sont conduites. D'un côté, se trouvent le premier Consul, de l'autre le pape. Chacun est représenté par trois plénipotentiaires. Ceux-ci, avant d'entrer en matière, échangent leurs pouvoirs respectifs. Ils stipulent les conditions d'une entente qui devra ensuite être ratifiée.

« C'est d'un bout à l'autre le cérémonial et le style *des traités internationaux*. Le premier Consul a négocié avec le pape comme un gouvernement avec un gouvernement... » Il semble bien que tel était l'avis de Portalis. Ne déclarait-il pas devant le Corps législatif, à la séance du 15 germinal, que « la convention avec le pape participe de la nature des traités diplomatiques, c'est-à-dire d'un véritable contrat. » Peut-être était-ce également l'opinion de Talleyrand, lequel affirmait que « le concordat est le résultat de la volonté de deux puissances contractantes ». Ni Portalis, ni Talleyrand ne s'expriment assez nettement pour qu'aucun doute ne puisse s'élever sur leurs pensées. Nous inclinons à croire qu'ils regardèrent le concordat comme un traité international : en quoi d'ailleurs ils se trompèrent, à notre avis du moins. Sans doute, le concordat de 1801 offre l'apparence d'un traité international : mais, au

fond, il ne peut en être un. Nous dirons plus loin pourquoi. Ce qu'il faut observer ici, c'est que depuis 1801 jusqu'à 1900 tout au moins, le Saint-Siège d'une part et le gouvernement français de l'autre ont toujours reconnu que le concordat, quelle que fût d'ailleurs sa nature juridique, avait force obligatoire et les liait tous deux. Il y a là une double assertion que nous allons essayer de justifier. Est-il vrai d'abord que le Saint-Siège ait toujours vu dans le concordat de 1801 un contrat synallagmatique ? A peine Pie VII, lisons-nous dans l'abbé Sevestre, fut-il en possession du traité qui avait été conclu, qu'il le soumit à l'étude de Mgr di Pietro qui fut le théologien du concordat comme Consalvi en avait été le diplomate. Presque en même temps, il réunit les deux commissions au concours desquelles il avait fait appel pour l'élaboration du contre-projet papal et consulta les six théologiens les plus éminents de Rome. Dans les congrégations cardinalices l'avis de la majorité fut que le Saint-Père ne pouvait pas consentir à la ratification de l'article 1^{er} concernant l'exercice du culte catholique et de l'article 13 se rapportant à la légitimation de la vente des biens ecclésiastiques. Quant aux théologiens, ils se divisèrent en deux parties égales : trois d'entre eux se prononcèrent pour l'application pure et simple du concordat ; les trois autres pensèrent que le souverain pontife ne devait point le ratifier sans exiger des

modifications. Ces réponses ne déconcertèrent pas Pie VII, il résolut de soumettre la question à l'ensemble du Sacré-Collège. Cette fois, dans l'assemblée du 11 août, la majorité des cardinaux admit qu'il était légitime de ratifier le concordat tel qu'il avait été conclu. Le 16 août, le pape signa donc ce traité de pacification religieuse... Puis, on envoya à Mgr Spina les documents suivants : Deux exemplaires de la ratification... Voici en quels termes Pie VII ratifiait le concordat : « *Prædictam conventionem ratificamus, approbamus, confirmamus, ac pro ratificata, approbata, et confirmata haberi volumus.* — Nous ratifions, nous approuvons, nous confirmons la susdite convention, et nous voulons qu'elle soit tenue pour ratifiée, approuvée et confirmée... » Impossible d'être plus catégorique que ne l'est Pie VII. A ses yeux, le concordat est, sans aucun doute, un contrat synallagmatique, il fait loi pour les hautes parties contractantes. Cette manière de voir est-elle restée celle du Saint-Siège au cours du XIX^e siècle ? Dans sa thèse sur la nature juridique des concordats en droit canonique M. Roussel soutient que non. Voici le fait sur lequel il appuie son sentiment : Le 9 décembre 1870, un publiciste oublié depuis, mais assez connu alors, posait à M. de Bonald les deux questions suivantes : 1^o Le Gouvernement de la Défense nationale a-t-il succédé au privilège concordataire de la nomination des évêques pour les sièges vacants ?

2° dans l'hypothèse qu'il y ait succédé le Saint-Siège n'a-t-il pas le droit de retirer ce privilège, vu l'abus qu'en ont fait les gouvernements français depuis soixante-dix ans ? M. de Bonald répondit (1) : « que le concordat est une pure concession faite par le pape au gouvernement français et dont il est toujours seul le maître et le juge, et 2° que l'acte de 1801 ne peut être assimilé à un contrat parce qu'il y a impossibilité radicale à ce qu'un contrat intervienne entre deux personnes : savoir la puissance spirituelle et la puissance temporelle agissant comme telles, dont l'une est pouvoir, et l'autre sujet ; dont l'une commande à l'autre comme l'âme commande au corps et parce qu'il y a encore impossibilité à ce que le même contrat intervienne touchant la juridiction, c'est-à-dire un objet qui ne peut faire la matière de l'obligation.

Ainsi que le remarque M. Roussel (2) « le livre qu'on vient de citer ne mériterait pas de fixer l'attention, n'était le bruit insolite qu'il fit quand il parut dans le public ». Chose spécialement intéressante pour nous, Pie IX adressa à de Bonald la lettre suivante : « Cher fils, Nous avons reçu avec plaisir votre travail intitulé : *Deux questions sur le concordat de 1801*. Il témoigne en effet de votre religion

1. De Bonald. *Deux questions sur le concordat de 1801*.

2. Roussel, p. 136.

ainsi que de votre talent, il met aussi sous les yeux *le caractère naturel et particulier de ces pactes ou privilèges, d'où les questions proposées peuvent être facilement résolues*. Nous vous félicitons donc et nous souhaitons que ceux qui blasphèment ce qu'ils ignorent, apprennent par votre livre que dans ces *conventions* qui portent sur des choses qui la concernent, l'Eglise ne cherche pas à s'emparer des droits d'autrui, mais cède ses propres droits. Nous faisons des vœux pour votre bonheur et comme gage de la faveur divine et notre paternelle bienveillance, nous vous donnons de tout cœur notre bénédiction apostolique. » D'après M. Roussel, ce bref est décisif. « Evidemment, écrit-il, quand M. de Bonald publia son opuscule (1871), la théorie du concordat-privilège avait dans l'épiscopat et jusque sur le Saint-Siège des sympathies qui ne cherchaient aucunement à se dissimuler. »

Dès 1871, c'est-à-dire lorsque parut la lettre de Pie IX, l'impression fut la même dans les milieux politiques allemands. C'est ainsi que le ministre des cultes de Bavière, de Lutz, déclara devant la Chambre des députés, après avoir donné lecture du bref pontifical : « Vous le voyez, d'après les paroles du souverain-pontife lui-même, les concordats ne sont pas des pactes, mais des privilèges du Saint-Siège. Donc la puissance civile, elle non plus, n'est pas liée par eux. » C'est là, nous semble-t-il, donner plus de

portée qu'elle n'en a à la lettre de Pie IX. Notons en effet qu'il s'agit d'une simple réponse d'un pape à un auteur qui a fait hommage de sa brochure. Comme il est d'usage, le pape le félicite. Ce n'est pas le lieu d'instituer une discussion dogmatique. Prétendre trouver dans une lettre de ce genre l'expression de la doctrine officielle de l'Eglise nous paraît vraiment abusif et, le dirons-nous, d'une bonne foi douteuse. Le Saint-Siège a d'autres moyens d'exposer ses vues, les encycliques notamment. Ajoutons que, pris à la lettre, le bref de Pie IX n'a pas la signification qu'on lui prête ; c'est le solliciter que de l'interpréter comme on a voulu le faire. Si Pie IX qualifie les concordats de « privilèges », il les qualifie aussi de « pactes », de « conventions » ; sa pensée n'est pas absolument claire, à dessein sans doute. Il veut faire plaisir à M. de Bonald dont les intentions étaient bonnes, mais il n'apparaît pas nettement qu'il prenne ses théories à son compte et les fasse siennes ; au contraire, il se tient sur la réserve.

Peut-être, cette argumentation est-elle un peu scholastique ; son excuse c'est de répondre à une autre qui ne l'est pas moins et qui n'est assurément pas plus convaincante. S'il restait des doutes sur la conception que Pie IX se faisait des concordats, ils vont d'ailleurs être dissipés. A diverses reprises, en effet, il a officiellement exposé ses vues sur ce sujet. C'est ainsi qu'en 1850, il prononça devant les cardi-

naux l'allocution suivante : « Ce qu'il y a eu de déplorable dans la marche et l'issue de cette affaire (il s'agissait de l'abrogation du concordat de Sardaigne, mais il est clair que Pie IX n'avait pas une opinion sur la valeur juridique du concordat de Sardaigne et une autre tout opposée sur celle du concordat de 1801), ce n'est pas seulement d'avoir vu violer par le fait même et fouler aux pieds les plus saints droits de l'Eglise consacrés par les canons et en vigueur pendant tant de siècles, c'est d'avoir encore entendu plusieurs des députés et des sénateurs du royaume qui ont pris la parole dans les délibérations des deux Chambres et dont le sentiment a triomphé, s'arroger à eux et à la puissance laïque le pouvoir de résilier les conventions passées avec le siège apostolique sur l'usage des dits droits, sans le consentement de celui-ci, bien plus malgré ses réclamations, et de les déclarer de nul effet. Vous comprenez, vénérables frères, la gravité de tels actes. Vous voyez ce que deviendraient les choses saintes si les droits de l'Eglise et les canons tombaient dans le mépris, si l'on ne tenait aucun compte d'une longue prescription, si enfin, on ne reconnaissait *aucune force aux pactes régulièrement convenus entre le Saint-Siège et la puissance civile*. Vous n'ignorez pas qu'il importe grandement non seulement à la religion, mais à l'ordre civil et aux intérêts publics et privés que *les conventions ecclésiastiques soient maintenues saintes*

et inviolables ; car leur valeur et leur force une fois méconnues, l'obligation des pactes publics et privés s'évanouirait aussi (1). »

En 1870, Pie IX faisait entendre des protestations analogues contre le grand-duché de Bade : « Ce qu'il faut surtout déplorer, c'est que dans une grande partie de l'Europe, de très pernicieuses erreurs sur la puissance et les droits de l'Eglise ont prévalu. De là, des efforts constants pour *enlever toute force aux conventions des gouvernements avec le siège apostolique sur les affaires ecclésiastiques* ; les soins les plus minutieux pour empêcher que des conventions semblables ne soient à l'avenir conclues dans le but de régler les affaires de l'Eglise, et pour que l'autorité civile intervienne seule afin de les régler. C'est avec une vive douleur que tout récemment encore, nous en avons fait l'expérience, vénérables frères. Comme vous le savez, remplissant le devoir de la charge apostolique, dans le but de relever les affaires de l'Eglise dans le grand-duché de Bade, nous avons, l'année passée, fait une convention avec cet illustre Duc. Elle fut ratifiée, publiée même, et comme il est juste nous en attendions l'exécution ; mais par suite de l'opposition de l'assemblée publique de cet Etat, un décret fut rendu par le Grand Duc, décret qui enlevait à notre convention toute sa force... Nous

1. Allocution consistoriale, 1^{er} novembre 1850.

réclamâmes auprès du gouvernement pour que la convention fût exécutée, mais toutes nos réclamations et toutes nos démarches ont été vaines et nous devons, vénérables frères, nous plaindre hautement devant vous avec toute l'énergie dont nous sommes capables, de cette abrogation d'une convention solennelle accomplie par une seule partie, contre toutes les règles de la justice, sans le consentement de l'autre partie (1). »

Est-il croyable que le même pape qui en 1850 et en 1860 proclamait si haut que les concordats sont des contrats synallagmatiques, eût en 1871 partagé les idées de M. de Bonald ? Et peut-on raisonnablement opposer le bref adressé à ce dernier aux déclarations solennelles que nous venons de reproduire ?

Même doctrine chez le successeur de Pie IX, le grand Léon XIII. Dans une lettre qu'il adressait aux catholiques de France le 16 février 1892, il s'exprimait ainsi : « Avant de terminer cette lettre, nous voulons toucher à deux autres points connexes entre eux et qui se rattachant de plus près aux intérêts religieux ont pu susciter parmi les catholiques quelques divisions. L'un d'eux est le concordat qui pendant tant d'années a facilité en France l'harmonie entre le gouvernement de l'Eglise et celui de l'Etat. Sur le maintien de ce *pacte solennel et bilatéral*,

1. Allocution du 17 décembre, 1860, *Multis gravibusque*.

toujours fidèlement observé de la part du Saint-Siège, les adversaires de la religion catholique eux-mêmes ne s'accordent pas. Les plus violents voudraient son abolition pour laisser à l'Etat toute liberté de molester l'Eglise de Jésus-Christ. D'autres, au contraire, avec plus d'astuce, veulent, du moins assurent vouloir la conservation du concordat ; non pas qu'ils reconnaissent à l'Etat le devoir de remplir les engagements souscrits, mais uniquement pour le faire bénéficier des concessions faites par l'Eglise ; *comme si l'on pouvait à son gré séparer les engagements pris des concessions obtenues alors que les deux choses font partie substantielle d'un tout*. Pour eux, le concordat ne resterait donc que comme une chaîne propre à entraver la liberté de l'Eglise, cette liberté sainte à laquelle elle a un droit divin et inaltérable. De ces deux opinions laquelle prévaudra ? Nous l'ignorons. Nous avons voulu seulement les rappeler pour recommander aux catholiques de ne pas provoquer de scission sur un sujet dont il appartient au Saint-Siège de s'occuper.

L'attitude de Pie X, le pontif-actuel, est identique à celle de ses prédécesseurs. Dans une allocution consistoriale, prononcée le 14 novembre 1904, il déclarait que « l'accusation adressée contre le Siège apostolique de ne s'en être pas tenu aux conditions déterminées par le Concordat, était aussi éloignée de l'honnêteté que de la vérité... Au commencement

.

du siècle dernier, quand l'affreuse tempête révolutionnaire qui avait sévi sur la France, après avoir renversé l'ancien régime, eut affligé la religion tant de fois séculaire, notre prédécesseur d'illustre mémoire Pie VII, et les chefs de la République, celui-là dans l'unique pensée du salut des âmes et la gloire de Dieu, ceux-ci avec le souci de mander à la religion la stabilité de leur gouvernement, engagèrent des négociations et firent un pacte en vue de réparer les dommages de l'Eglise de France et de la mettre dans la suite sous la sauvegarde des lois. *Au pacte convenu* s'est ajouté, du seul fait de la puissance civile, ce qu'on appelle « les articles organiques ». Non seulement Pie VII s'opposa à cette addition dès qu'elle vit le jour, mais les souverains-pontifes, ses successeurs, saisirent toutes les occasions favorables pour protester très énergiquement contre ces articles, et cela en toute justice, si l'on considère la nature de cette loi : nous disons « loi » et non « convention », car jamais le souverain-pontife n'y est intervenu.... »

Cette distinction que fait Pie X entre le concordat et les articles organiques montre jusqu'à l'évidence qu'il regarde le premier comme un contrat synallagmatique... Le pontife s'attache ensuite à montrer que c'est la République et non pas le Saint-Siège qui a violé le concordat. Nous ne le suivrons pas dans ses développements d'ailleurs intéressants, ce serait sortir de notre sujet. Dans une allocution consisto-

riale toute récente (27 mars 1905), Pie X revenait sur la question du concordat dans les termes suivants : « Antérieurement nous avons dit déjà notre tristesse de voir agités en France des desseins très funestes à la religion et le projet non seulement de briser le *pacte* que firent au début du siècle dernier le pontife romain et les gouvernants de la République Française pour le bien commun de la religion et de l'Etat, mais encore de sanctionner de façon perpétuelle par une loi la séparation de la société civile et de l'Eglise.

Pour nous, par tous les moyens permis, et par tout notre zèle, nous nous sommes efforcés jusque dans ces derniers jours, et nous nous efforçons volontairement encore, d'écarter une telle calamité, car rien n'est plus éloigné de notre pensée que de vouloir nous soustraire aux accords convenus. » Il nous paraît établi que, toujours, de 1801 à 1905, le Saint-Siège a estimé que le concordat était un contrat synallagmatique. Qu'en ont pensé les divers gouvernements qui depuis un siècle se sont succédé en France ? C'est ce qu'il nous faut maintenant rechercher.

Bonaparte ratifia le concordat dès le 7 septembre. Il approuve, déclare-t-il, « ce document important, la convention ci-dessus en tout et chacun des articles qui y sont contenus, décide qu'elle est acceptée, ratifiée et confirmée et promet qu'elle sera immédiatement

observée ». Grande fut la joie à Rome. Pie VII tint un consistoire, annonça au Sacré-Collège et à la ville l'heureuse ratification du concordat et créa trois nouveaux cardinaux parmi lesquels, di Pietro. Rome fut illuminée comme aux jours de grande fête (1).

Restait l'approbation des corps constitués et lorsque, dit l'abbé Sevestre (2), pour la première fois, le 6 août, Bonaparte donna au Conseil d'Etat communication confidentielle du projet, signé vingt jours auparavant, un silence visiblement désapprouvateur l'accueillit. Bien plus, on annonçait une résistance de la part du Tribunat et du corps législatif. Ces deux assemblées s'étaient déclarées contre le gouvernement consulaire, en n'approuvant pas les traités de paix qu'il avait conclus et en repoussant la première loi du nouveau code civil ; le Sénat lui-même avait fait échec aux candidats du premier Consul en élisant comme sénateurs de préférence aux candidats du gouvernement, un constitutionnel tel que Grégoire et le jacobin Daunou, ennemi personnel de Bonaparte. La situation devenait donc difficile. Cambacérès eut le mérite de l'aplanir. Le temps du renouvellement des deux assemblées était venu. Comme la constitution ne désignait pas les

1. Cacault à Talleyrand, 30 septembre 1801.

2. Sevestre, p. 39.

députés qui devaient sortir, Cambacérès conseilla au premier consul de faire éliminer les membres indociles des corps constitués (Il y aurait bien des réserves à faire sur ce procédé de s'assurer une majorité, mais ce n'en est pas ici le lieu). C'est ce qui fut exécuté. Alors, devant le Parlement épuré, Bonaparte présenta le Concordat. Au tribunal, sur le rapport de Siméon, il fut adopté par 78 voix contre 7 (Parmi les opposants figurait Carnot) le 7 avril 1802. Au corps législatif, il obtint 228 voix contre 21 le 9 avril 1802... Le 18 avril 1802, jour de Pâques, avait été fixé pour la publication du concordat. Voici dans quels termes se fit la promulgation : « Au nom du Peuple Français, Bonaparte, premier consul, proclame loi de la République le décret suivant rendu par le corps législatif, le 18 germinal an X, conformément à la proposition faite par le Gouvernement le 15 du dit mois, communiqué au Tribunal le jour même. Décret : la Convention passée à Paris le 26 thermidor an IX, entre le Pape et le Gouvernement français, et dont les ratifications ont été échangées à Paris le 23 fructidor an IX, ensemble les articles organiques de la dite convention..., seront promulgués et exécutés comme lois de la République. »

Le « *Te Deum* » fut chanté à Notre-Dame devant une assistance impressionnante. « Étaient là, écrit l'abbé Sevestre, étaient là, dans cette vieille basilique, associée à tous les événements de notre histoire,

le Premier Consul, immobile et impérieux, les membres des grands corps de l'Etat, impassibles et indifférents ; les généraux et les officiers de l'armée, ennuyés et railleurs ; la foule joyeuse et émue... derrière le cardinal légat, l'Eglise ?... » Le moyen de ne pas souscrire aux paroles que voici ? « Pour tout esprit non prévenu, il est impossible de révoquer en doute la validité du concordat signé par Pie VII et Bonaparte. Jamais traité ne fut plus longuement discuté, plus mûrement examiné, plus officiellement promulgué... « L'on s'étonne que M. Fallières, ministre de la Justice et des Cultes, ait soutenu en 1901 que « le concordat n'avait pas été conclu entre deux puissances souveraines l'une et l'autre, et que ce serait plutôt un acte de bon plaisir dû à la seule initiative de la République française (1). »

Historiquement tout au moins, cette manière de voir n'est pas défendable.

En 1813, Napoléon voulut rompre le concordat qu'il avait lui-même signé et le remplacer par un autre, le concordat de Fontainebleau. Citons-en quelques extraits : « Sa Majesté l'Empereur et Roi, et Sa Sainteté, voulant mettre un terme aux différends qui se sont élevés entre eux et pourvoir aux difficultés survenues sur plusieurs affaires de l'Eglise, sont convenues des articles suivants comme devant servir

1. *J. off.*, 1901, p. 1008.

de base à un arrangement définitif », viennent ici onze articles dont l'un (le premier) confère éventuellement aux métropolitains le droit d'instituer canoniquement les évêques. « Par là, remarque M. Roussel (1), il affranchit le pouvoir civil de la tutelle du Saint-Siège dans la question des nominations épiscopales. C'est ce qui en fait la gravité et lui donnerait une importance exceptionnelle, s'il avait été mis à exécution. En sanctionnant cette discipline, Pie VII anéantissait d'un trait de plume l'œuvre patiemment accomplie par ses prédécesseurs et ramenait le Saint-Siège de quatre siècles en arrière. »

Hâtons-nous de dire que le concordat de Fontainebleau n'a point abrogé le concordat de 1801 et qu'il est nul et de nulle valeur. Il est vrai que ce concordat fut promulgué comme loi de l'Empire le 18 février 1813 et qu'un décret fut rendu le 25 mars 1813 pour l'exécution de ce concordat. Mais ces mesures ne suffirent pas à le valider. Pie VII avait en effet, signé « contraint et forcé » en quelque sorte. Epuisé par la maladie, il n'eut pas la fermeté nécessaire pour résister à Napoléon. Et si même le concordat ne lui fut pas extorqué, à strictement parler, par la violence, sa signature ne fut, en tout cas, que *conditionnelle*. Il demanda, pour que cette convention devint définitive, qu'elle fût approuvée par son

1. Roussel, p. 37.

conseil naturel, le collège des Cardinaux. Et cette restriction fut admise par l'Empereur. Enfin, et surtout, le 24 mars 1813, Pie VII adressa à Napoléon une lettre de rétractation dont voici quelques passages :... Contraint par nos devoirs, avec cette sincérité, cette franchise qui conviennent à notre dignité et à notre caractère, nous déclarons à Votre Majesté que depuis le 25 janvier, jour où nous signâmes les articles qui *devaient servir de base* à ce traité définitif, dont il est fait mention, les plus grands remords et les plus vifs repentirs ont continuellement déchiré notre esprit, qu'il n'a plus ni repos, ni paix... Comme nous reconnaissons notre écrit fait mal, nous le confessons fait mal, et avec l'aide du Seigneur, nous désirons qu'il soit cassé tout à fait afin qu'il n'en résulte aucun dommage pour l'Eglise et aucun préjudice pour nos âmes... Pouvons-nous introduire dans l'Eglise de Dieu cette nouveauté inouïe que le Métropolitain institue en opposition au chef de l'Eglise. Dans quel gouvernement bien réglé est-il concédé à une autorité inférieure de pouvoir faire ce que le chef du gouvernement a cru ne pas devoir faire ? Ainsi que l'avoue M. Roussel » né au soir de l'Empire, le concordat de 1813 fut entraîné dans la chute du vainqueur de Waterloo et il n'a été repris par aucun gouvernement (1). »

1. Roussel, p. 112.

La politique de la Restauration tendait tout entière à effacer les traces de la Révolution et à revenir à l'ordre de choses ancien. Remettre en vigueur le concordat de 1516, telle était, dans la matière qui nous occupe, l'intention de Louis XVIII. « Dès 1814, écrit M. Chénon, le roi entama des pourparlers. Ils ne réussirent pas tout d'abord. Louis XVIII aurait désiré que le pape procédât comme en 1801, c'est-à-dire remaniât complètement les diocèses et demandât les démissions des évêques nommés par Napoléon. Pie VII, plus sage, voulait maintenir les droits des évêques concordataires. — Après les Cent-Jours Louis XVIII entra dans les vues du pape et le duc de Blacas, son envoyé, finit par conclure avec le cardinal Consalvi un projet de convention qui, bien qu'incomplet, fut ratifié par le pape et le roi en juin 1817. Par ce nouveau concordat, celui de 1516 était remis en vigueur... Tout paraissait terminé, lorsque les ministres de Louis XVIII, par *scrupule constitutionnel* (dans un mémoire Portalis avait recherché « ce qu'un concordat est en lui-même et quels sont les pouvoirs du roi relativement à la conclusion d'un concordat » et ses conclusions avaient été celles-ci : « Le concordat est un traité que le roi peut conclure et ratifier seul. » Ce traité contient par sa nature des dispositions qui ont l'effet d'une loi et peut être promulgué comme un traité et ses dispositions législatives transformées en loi : ou ce

que je préférerais, « il doit être en entier promulgué comme loi de l'Etat ; il doit l'être avec réserve de nos libertés nationales, doctrines françaises et franchises ecclésiastiques ») voulurent soumettre le concordat aux Chambres. Il y eut des protestations, des résistances, si bien que le roi finit par retirer son projet (mars 1818). Pie VII froissé de ces perpétuelles variations déclara alors *motu proprio* qu'il maintenait provisoirement le concordat de 1801. Ce maintien provisoire est devenu définitif. »

Sous la Monarchie de Juillet, une vive campagne fut menée contre le concordat de 1801, mais par des catholiques : Lamennais, Gerbet, Lacordaire, Montalembert. Le gouvernement, par contre, s'en montra le partisan convaincu. De même de la seconde République et du second Empire. Il y eut de sérieuses difficultés entre Paris et Rome à propos de l'interprétation qu'il fallait donner à certains articles du concordat, mais sa valeur juridique ne fut pas mise en cause.

De très nombreuses propositions de dénonciation du concordat de 1801 se sont produites sous le gouvernement actuel.

Depuis 1876, observait M. Pichon dans un discours prononcé à la Chambre des députés le 27 janvier 1887, depuis 1876, les adversaires du concordat n'ont jamais laissé passer la discussion du budget sans venir exposer les raisons impérieuses qui com-

mandent la séparation des Eglises et de l'Etat... »

Parmi eux se signalèrent surtout MM. Boysset, Jules Roche, Floquet, Pichon, Maurice Faure, A. Bérard... Arrêtons-nous quelques instants à la tentative de M. Boysset, parce qu'elle est l'une des premières en date, et qu'elle donna lieu à de fort intéressants débats, à la séance du 7 mars 1882. La proposition de M. Boysset, présentée le 31 janvier 1882, ne contenait que deux articles. Dans le premier le concordat était déclaré abrogé. Dans le deuxième ne figurait que la date à partir de laquelle le concordat cesserait de régler les rapports de l'Eglise et de l'Etat. De nombreux orateurs prirent part à la discussion, notamment Mgr Freppel et MM. de Freycinet et Steeg.

La prise en considération fut votée par 338 voix contre 132 : mais, pour les séparatistes, le succès n'était que platonique. Le président du Conseil, M. de Freycinet, en acceptant de prendre en considération la proposition Boysset, avait, en effet, fait des réserves essentielles : « Si la loi prise en considération, avait-il déclaré, devait entraîner le vote du fond ou simplement le préjuger, le gouvernement serait à cette tribune pour combattre la prise en considération. » Apprécient la thèse de M. Boysset, voici ce que Gambetta écrivait : « L'évêque d'Angers a fait à M. Boysset une verte leçon de droit diplomatique. Un traité ne s'abroge pas, a-t-il dit, un traité

ne peut être détruit, ni même modifié par la volonté d'un seul contractant : tout ce que peut faire la Chambre, c'est inviter le gouvernement à entrer là-dessus en pourparlers avec le Saint-Siège. Au point de vue où s'est placé si gauchement M. Boysset, il n'y a absolument rien à répliquer à l'argumentation pressante de l'évêque. Pour y échapper, M. Boysset a dû commettre une nouvelle maladresse, si ce n'est pis encore, en affirmant que la signature du premier Consul, placée au bas d'un traité, n'engage pas la troisième République. Cela est simplement monstrueux. Nous ne discutons pas de pareilles théories, qui placeraient la France en dehors du droit des gens. Mais il est bon que le pays voie où l'on arrive peu à peu sur certains bancs de la Chambre. La notion de l'Etat, qui n'est qu'un autre nom pour la patrie, va peu à peu s'évaporant (1). »

Diverses observations s'imposent à propos de cet article. Il semble bien que Gambetta assimilait le concordat à un traité international — à un traité diplomatique. — Sans doute, il en a la forme : mais nous ne croyons pas que l'on puisse assimiler, au fond, ces deux sortes de conventions, encore qu'on le fasse assez habituellement dans les milieux politiques et quelquefois aussi dans les milieux juridiques. Il y a, à notre sens, plusieurs différences

1. *République française* du 9 mars 1882.

essentielles entre un concordat et un traité. Les puissances signataires sont de même ordre quand il s'agit d'un traité international : ce sont deux ou plusieurs Etats. Il n'en est point de même dans un concordat : les parties contractantes sont de nature diverse ; d'une part, c'est un Etat ; mais de l'autre c'est l'Eglise catholique. Deux puissances sont bien en face l'une de l'autre : mais l'une est temporelle et l'autre est spirituelle.

Dans un traité international, les intérêts en présence sont de même espèce, politiques ou commerciaux. Dans un concordat, il s'agit d'intérêts dits mixtes, c'est-à-dire d'intérêts qui relèvent à la fois de l'Etat et de l'Eglise, mais qui, proprement, devraient plutôt ressortir à l'Eglise. Ainsi de la nomination des évêques qui est, en somme, la principale stipulation contenue dans les concordats. Il est clair que, par suite de l'influence qu'exercent forcément les évêques, leur choix importe à l'Etat : mais il importe bien davantage encore à l'Eglise et normalement devrait lui revenir.

Enfin les hautes parties qui concluent un traité international ont des sujets différents puisque ce sont des Etats. Dans un concordat il en est autrement : Les catholiques relèvent de l'Etat, en tant que citoyens, et de l'Eglise, en tant que fidèles ; il n'y a pas deux groupes d'individus en face l'un de l'autre : d'où il suit que, tandis qu'un traité international est tou-

jours dénoncé au profit d'un Etat et au détriment d'un autre, les conséquences de la dénonciation d'un concordat affectent les mêmes individus. Mais ce n'est pas le lieu d'insister sur ces considérations que nous trouverons dans la partie critique de notre travail. Il fallait cependant les indiquer pour montrer que le point de vue auquel se plaçait Gambetta n'était pas le vrai. Il n'en reste pas moins qu'il fut un adversaire décidé de la séparation des Eglises et de l'Etat, comme d'ailleurs Jules Ferry, qui disait : « Je crois que la séparation des Eglises et de l'Etat, loin d'apaiser la question religieuse, la porterait plus vive et plus intime jusqu'au sein même de la famille. J'estime que cette séparation, loin de fortifier l'Etat, ne pourrait que l'affaiblir et ne fortifierait que les passions. » La plupart des hommes politiques qui ont présidé aux destinées de la troisième République ont été des adversaires de la séparation. Nous ne reproduirons pas leurs opinions pour deux raisons : c'est d'abord qu'elles s'inspirent de considérations d'ordre politique, et non d'ordre juridique ; c'est surtout que le sujet de cette thèse n'est pas de rechercher si la séparation était ou n'était pas opportune, si elle doit servir ou si elle doit nuire à la France. Quoi qu'il en soit, les auteurs mêmes des diverses propositions de dénonciation du concordat de 1801 admettaient en général qu'il était soit un traité international, soit un contrat synallagmatique.

M. Briand lui-même est nettement de cet avis. Dans son rapport sur la séparation des Eglises et de l'Etat (1) il examine la question de savoir si l'abrogation du concordat pouvait être valablement prononcée par un acte unilatéral. Voici sa réponse : « Il faut distinguer entre la loi qui a rendu exécutoire en France le concordat et la convention elle-même conclue avec le Saint-Siège. La loi peut être abrogée par une autre loi et ne peut l'être autrement. L'acte législatif est libre et le Parlement a toujours le droit de l'accomplir. Le concordat, convention *sui generis*, est indéniablement un contrat synallagmatique, dont la durée n'a pas été déterminée conventionnellement, qui s'exécute par des actes continus et successifs et pour les difficultés d'interprétation ou d'application duquel aucun tribunal ne peut être compétent. Est-il perpétuel ? qu'on le considère comme un traité diplomatique ou comme de droit privé, s'il portait clause de perpétuité, celle-ci, en vertu de notre droit moderne, devrait être considérée comme non écrite. Les Etats ne peuvent pas plus que les individus obliger indéfiniment leurs successeurs et les tiers par des liens indissolubles ; mais pareille clause n'existe pas dans le concordat ; il garde simplement le silence sur la rupture des accords qu'il consacre et prévoit seulement le cas où le chef de l'Etat français ne serait

1. *J. off.* du 17 mars 1905.

pas catholique et où il y aurait lieu de procéder à une nouvelle convention (XVII). Comment pourrait-il prendre fin ? Par la volonté exprimée de l'une des parties de ne pas remplir ses engagements, par la volonté présumée de l'une des parties de ne plus se conformer à ses obligations (art. 1184 du Code civil) ; par une entente entre les deux parties. Il n'y a pas eu entre le gouvernement français d'entente proprement dite avec le pape. Il n'y a pas eu de volonté expressément notifiée par une des parties de ne plus exécuter la convention, mais il y a eu certains actes de la papauté qui ont été interprétés par le gouvernement français en ce sens qu'elle se refusait, sur les matières à propos desquelles ces actes avaient été accomplis, à observer les obligations du concordat. Il est vrai qu'un tribunal n'a pas été appelé à juger ce différend, mais aucun tribunal n'avait pareille compétence et ce défaut de juge ne pouvait donner au concordat une pérennité contraire au droit privé, public et international. Nous n'avons pas à rechercher ici si le gouvernement français a eu raison d'apprécier l'attitude du pape en certaines circonstances comme un refus de se conformer au concordat. Il y a un acte gouvernemental interprétant ainsi les agissements de la papauté. C'est là un fait accompli. Le concordat est considéré et doit être considéré comme rompu par la volonté présumée et unilatérale du pape qui a agi de telle sorte que le gouvernement

de la République a considéré ses actes comme une inexécution délibérée du contrat.

« Dès lors, le gouvernement peut et doit convier le Parlement à abroger la loi déclarant le concordat exécutoire comme une loi française... » Nous avons dit plus haut avec quelle énergie Pie X s'est élevé contre l'accusation d'avoir violé le concordat. D'après M. Ribot (1), le « parti pris » était du côté du gouvernement français... Du côté de Rome, il n'y avait que « des imprudences ». Pie X, au fond, redoutait moins la dénonciation du concordat que Léon XIII. Nous avons pu nous en convaincre dans un séjour que nous avons fait à Rome. Léon XIII se demandait avec anxiété ce que deviendrait l'Eglise de France au lendemain de la séparation. Quelle attitude prendrait-elle vis-à-vis de Rome ? deux partis s'offraient à elle : pourvoir de soi à sa propre organisation, tout en restant en communion avec le Saint-Siège dans les choses de la foi et de la morale ou bien se serrer plus près encore du pape. La première de ces perspectives, encore que peu probable, n'était pas tout à fait chimérique. La France n'est-elle pas le pays de la pragmatique sanction de Bourges ? La pragmatique paraît bien oubliée, mais, le concordat abrogé, n'y songerait-on pas ? Pour l'Eglise de France, c'est une constitution toute faite

1. Chambre des députés, séance du 10 fév. 1905.

et qui a le mérite d'avoir déjà fonctionné. Mais si, de son temps, la pragmatique était déjà odieuse aux papes, que serait-ce aujourd'hui ? Il est vrai que la constitution d'une église quasi-nationale sous le rapport de la discipline était peu vraisemblable. Le concordat rompu, selon toute apparence, l'Eglise de France ne détendrait pas mais resserrerait au contraire les liens qui l'unissent à Rome. Le clergé, en effet, dans sa presque totalité, est ultramontain ; mais cette tendance même du clergé français ne paraissait pas sans danger à Léon XIII. N'était-il pas à craindre qu'un clergé « trop papiste » ne devînt tout à fait étranger au pays, que, par une instinctive réaction nationale, celui-ci ne le suivit pas, ne le laissât à peu près « isolé ».

Pour de multiples raisons, les prêtres sont déjà un peu « en marge » de la société. Que serait-ce quand ils n'auraient plus rang dans la hiérarchie, plus de situation officielle — ce qui est une force — et qu'ils n'émargeraient plus au budget — ce qui en est une autre ?

Peu à peu n'en arriveraient-ils pas à n'être plus que les chapelains de quelques familles pieuses ?

Ces considérations ont moins d'empire sur Pie X. Les destinées du catholicisme en France, après la rupture, ne lui apparaissent pas sous un jour aussi sombre qu'à son prédécesseur. C'est que l'un les voyait avec les yeux des évêques et que l'autre les

voit avec ceux des ordres religieux. L'avenir dira lequel, de Léon XIII ou de Pie X, fut le mieux inspiré. Répétons-le d'ailleurs : si Pie X n'a pas fait autant de concessions qu'en eût sans doute fait Léon XIII pour éviter la dénonciation du concordat, ce n'est pas à lui qu'elle incombe d'une manière principale.

La première partie de notre tâche est achevée. Historiquement les concordats de 1516 et de 1802 sont des contrats synallagmatiques. Théoriquement que sont-ils ?

II. — *Les Concordats dans la Doctrine.*

Au début de cette étude, nous avons très sommairement indiqué qu'il y avait en somme quatre théories sur la nature juridique des concordats. Il faut maintenant y revenir et en faire une critique approfondie.

Et d'abord, les concordats ne sont-ils que des indults, des privilèges que l'Eglise concède plus ou moins gracieusement à l'Etat et qu'elle peut révoquer quand elle le juge convenable ? M. Roussel a consacré plus de cent quatre-vingts pages à démontrer que telle était, que telle devait être la doctrine de l'Eglise. Y a-t-il réussi ? Nous ne le croyons pas. Sa thèse s'appuie sur quatre séries d'arguments : les uns sont tirés du texte même des concordats ; les autres des données de l'histoire ; d'autres des ouvrages des

canonistes : d'autres enfin des maximes chères à l'Eglise. Le texte des concordats, au moins de ceux que nous avons étudiés plus haut, prouve juste le contraire de ce que prétend M. Roussel, ainsi du moins que nous pensons l'avoir établi. Quant à l'histoire, elle n'est pas favorable non plus à sa manière de voir ; nous l'avons également montré. Systématiquement il la plie à ses conceptions ; il n'arrive pas à s'abstraire, à se dégager d'idées préconçues. Il paraît être sur un terrain plus solide quand il cite les canonistes et les théologiens. Nombreux sont ceux qui ont soutenu la théorie du concordat-privilege. C'est incontestable. Plusieurs remarques s'imposent cependant qui affaiblissent la valeur de son argumentation. Les canonistes sur lesquels il s'appuie appartiennent pour la plupart à l'Allemagne et commentent, ainsi qu'il le reconnaît d'ailleurs, le concordat Germanique. Or le concordat Germanique ne ressemble pas du tout aux concordats de 1516 et de 1801. Tous ses articles débutent par la formule : « Il nous plaît ». — « D'un bout à l'autre, il a l'allure d'une revendication de droits tempérée par certaines concessions de privilèges : il n'a rien d'un contrat (1). »

N'est-il pas abusif d'étendre à tous les concordats les commentaires faits pour un concordat qui tranche si complètement sur les autres, qui s'en diffé-

1. Roussel, p. 22.

rencie si pleinement ? Les raisonnements par « analogie » sont rarement démonstratifs. Dans le cas qui nous occupe, ils ne sont pas admissibles. Il est vrai que M. Roussel se réclame aussi de Pie IX, mais à tort, comme nous l'avons vu, d'un professeur illustre, M. le professeur Tarquini, de plusieurs évêques, etc. Ces personnages, si distingués qu'ils puissent être, n'engagent qu'eux-mêmes. Leur opinion vaut ce que valent les raisons qui l'appuient. D'autres canonistes, non moins éminents, non moins estimés pour la pureté de leurs doctrines, ont soutenu que les concordats sont des contrats synallagmatiques : ainsi de Angelis, lui aussi professeur au Collège romain, comme le Père Tarquini. De même pensait Monseigneur Turinaz, évêque de Nancy. « Les concordats, écrit-il, sont des contrats ayant des caractères spéciaux, mais imposant une obligation rigoureuse de justice aux deux parties contractantes, aux papes et aux gouvernements. » D'où il suit simplement que la question est discutée dans les écoles catholiques, que l'une et l'autre thèses ont des défenseurs. M. Roussel l'avoue d'ailleurs. « Les théologiens et les canonistes offrent le spectacle de la division et les réponses qu'ils font à ceux qui les interrogent sont plus propres à dérouter qu'à éclairer (1). » Resterait, selon M. Roussel, que la théorie du concordat-privilège

1. Roussel, p. 170.

est la conséquence ou, si l'on veut, la *traduction authentique en langage juridique des maximes de l'Eglise* ». Est-ce là chose certaine ? Il est vrai que Grégoire VII a déclaré que « la gloire des rois et le diadème des princes est à la dignité épiscopale ce qu'est le plomb comparé à l'or », que « l'Eglise n'est pas sujette, mais reine » (1). Il est vrai que Innocent III compare les rois à la lune, les papes au soleil : « *Est quanta inter solem et lunam tanta inter pontifices et reges differentia cognoscatur* ». Il est vrai que Boniface VIII a prétendu dans la Bulle *Unam sanctam* que « l'Eglise a en son pouvoir deux glaives, l'un spirituel, l'autre matériel. Le glaive spirituel est dans la main du prêtre ; le glaive matériel est dans la main du roi et du soldat ; mais il doit être manié sur l'ordre du prêtre ».

Il est certain que la théorie du concordat-privilège cadre bien avec la philosophie du droit social telle qu'elle a été entendue par les pontifes que nous venons de citer, mais cette philosophie du droit social est-elle bien celle de l'Ecriture sainte et par suite celle de l'Eglise ? Nous ne pouvons pas approfondir ce point qui n'est ni de notre compétence, ni de notre sujet. Qu'on nous permette cependant de rappeler ici quelques réflexions de l'abbé Fleury. Dans son cinquième discours sur l'Histoire ecclésiastique, il écrit : « L'usage le plus pernicieux

1. Grégoire VII.

des allégories est d'en avoir fait des principes pour en tirer des conséquences contraires au vrai sens de l'histoire. Telle est la fameuse allégorie des deux glaives ; Jesus-Christ, près de sa passion, dit à ses disciples qu'il faut qu'ils aient des épées pour accomplir la prophétie qui portait qu'il serait mis au nombre des méchants. Ils dirent : Voici deux épées ; il répond : C'est assez. Le sens littéral est évident, mais il a plu aux amateurs d'allégories de dire que ces deux glaives, tous deux également matériels signifiaient les deux puissances par lesquelles le monde est gouverné, la spirituelle et la temporelle, que ces deux puissances appartiennent à l'Eglise, parce que les deux glaives se trouvent entre les mains des apôtres.

Je demande à tout homme sensé si une telle explication est autre chose qu'un jeu d'esprit, et si elle peut fonder un raisonnement sérieux. J'en dis autant de l'allégorie des deux luminaires, que l'on a aussi appliquée aux deux puissances, en disant que le grand luminaire est le sacerdoce qui, comme le soleil, s'éclaire par sa propre lumière et l'empire est le moindre luminaire qui, comme la lune, n'a qu'une lumière, une vertu empruntée. Cependant ces deux allégories si frivoles sont les plus grands arguments de tous ceux qui, depuis Grégoire VII, ont attribué à l'Eglise l'autorité sur les souverains, même pour le temporel, contre les textes formels de l'Ecriture et la tradition constante. Car Jésus-Christ dit nette-

ment, sans figure et sans parabole : « Mon royaume n'est pas de ce monde. » Ces considérations de Fleury ne nous paraissent pas sans justesse : ces prétentions des pontifes que nous venons de mentionner ne sont pas celles de l'Eglise. Elles ont cependant leurs racines dans les Evangiles, lesquels sont essentiellement idéalistes et mettent les choses spirituelles au-dessus des choses temporelles : par suite l'Eglise au-dessus de l'Etat. D'où il suit que la théorie du concordat-privilege n'est pas absolument sans bases, « en l'air ». Cependant elle perd du terrain, même dans les milieux ecclésiastiques. Ses conséquences pourraient être redoutables. Mgr Giobbio, le professeur actuel de droit canonique au Séminaire Romain, est explicite à cet égard : « Si les concordats ne sont que des contrats unilatéraux, qui voudra traiter avec l'Eglise ? qui oserait dire à des gouvernements indifférents ou hostiles : Traitez avec le Vatican ; mais sachez que les concordats signés par le pape et par vous n'obligent que vous. » Aucun concordat nouveau ne serait possible ; les anciens seraient déchirés. Si, malgré les concordats, les gouvernements montrent tant d'audace dans leurs entreprises contre l'Eglise, que serait-ce si cette barrière élevée par la sagesse des papes venait à tomber (1). Et pour montrer que ses craintes ne sont pas chimériques, le

1. Giobbio, *I concordati*, p. 48 (Romæ, 1900).

distingué prélat rappelle que telle est l'opinion de M. E. Ollivier.

Dans son étude sur la papauté en droit international, M. Imbart-Latour admet les principes sur lesquels se fonde la théorie du concordat-privilège. « Le pape doit être roi... roi des nations et de leurs chefs (1). » Mais il rejette le système de M. de Bonald : « Au point de vue strictement juridique, il ne faut pas également prétendre que dans un concordat le prince laïque ne figure que comme un sujet du souverain-pontife, que l'Etat ne peut briser cette convention, alors que le pape a ce droit (2). »

Au Congrès des jurisconsultes catholiques, tenu à Rome les 13, 14 et 15 octobre 1904, on a abordé la question de savoir si les concordats sont des privilèges ou des contrats. Et d'après l'abbé Sevestre (3) : « la majorité des congressistes a semblé adopter la seconde opinion ».

Voici, en substance, le rapport qui fut à ce sujet présenté par M. G. Théry (4). Il débute par une définition des concordats. Un concordat est une convention intervenue entre l'Eglise et l'Etat. Le mot « concordat » indique d'ailleurs le caractère conventionnel de cet acte. Puis il considère la personne des contractants. Les conventions peuvent se former entre personnes

1. Imbart-Latour. *La papauté*, p. 9.

2. *Ibid.*, p. 9.

3. Sevestre, p. 227.

4. Rapport au XXVIII^e Congrès des jurisconsultes catholiques.

égales ou inégales... Les personnes sont inégales lorsque l'une est en quelque point subordonnée à l'autre... C'est le cas de l'Etat par rapport à l'Eglise... Cette subordination est la base même des rapports de l'Eglise et de l'Etat... Un concordat est une convention conclue entre deux sociétés inégales par leurs fins, l'Eglise étant à ce point de vue supérieure à l'Etat. Il envisage ensuite l'objet et la nature juridique des concordats. Tous les concordats conclus jusqu'à ce jour ont eu pour principal objet l'exercice des droits de l'Eglise, celle-ci renonçant à user de certains droits accessoires pour assurer continuellement le respect de ses droits essentiels... Le Père Tarquini qualifie les concordats considérés dans leur partie principale de *Privilèges* : le mot est exact si on le prend, non dans son sens actuel de pure faveur, mais dans son sens primitif de *loi particulière*, *privata lex*, *privilegium*, par opposition à la loi générale, cette loi particulière émanant de l'autorité qui a qualité pour porter la loi générale.

M. Théry étudie enfin la résiliation des concordats. L'Etat ne *peut pas résilier un concordat*, car incontestablement il n'a aucune qualité pour juger entre l'Eglise et lui de l'exécution de ce contrat... L'Eglise est liée comme l'Etat par la convention intervenue, liée indéfiniment, puisque la convention est de sa nature indéfinie. Elle manquerait donc à la bonne foi si, arbitrairement, elle dénonçait un concordat... Il

appartient à l'Eglise de prononcer la résiliation pour inexécution par l'Etat des conditions. Un concordat, *même exécuté de bonne foi par l'Etat*, pourrait être annulé par le pape, si l'événement prouvait qu'il empêche l'Eglise d'atteindre sa fin, ce que l'Eglise *jugerait souverainement*. Nous avons essayé de trouver la discussion qui dut s'élever sur ce rapport parmi les jurisconsultes catholiques ; mais nous ne l'avons pas pu. C'est pourquoi nous nous en sommes tenu à l'assertion de M. l'abbé Sevestre qui prétend que la majorité des congressistes sembla adopter la théorie du concordat-contrat synallagmatique ; mais nous ne pouvons nous empêcher de remarquer que le rapport de M. Théry pourrait être invoqué par les partisans de la doctrine des concordats, — privilèges de l'Eglise. Il en admet les principes : c'est à savoir que l'Eglise est supérieure à l'Etat et que la matière des concordats est d'ordre principalement ecclésiastique. Il soutient que l'Etat ne peut jamais résilier un concordat. Il reconnaît, il est vrai, que la papauté manquera à la bonne foi, si elle dénonçait arbitrairement un concordat. Mais c'est aussi l'avis des partisans de la théorie du privilège ; qu'on veuille bien se reporter à la définition que nous avons donnée du privilège au début de ce travail, et l'on verra que les anciens canonistes et M. Théry sont tout à fait d'accord. Les uns et les autres estiment également que le concordat — privilège de l'Eglise — ne peut être dénoncé par celle-ci, sans de justes motifs.

En résumé, la doctrine du concordat-priviège de l'Eglise a des racines dans les conceptions de l'Ecriture sainte ; elle a été soutenue par nombre de canonistes et de théologiens. Mais elle a contre elle la teneur même des principaux concordats et les déclarations officielles du Saint-Siège. Et pour nous, qui tenons plus de compte des faits que des déductions dogmatiques, ce sont des raisons suffisantes de la rejeter.

Dans le siècle dernier, des « légistes » ont pris à leur compte la thèse que les canonistes abandonnaient et l'ont retournée. D'après eux, les concordats seraient des privilèges concédés à l'Eglise par l'Etat. Cette doctrine est d'origine allemande. Dans un ouvrage intitulé : *L'Etat et l'Eglise* (1), Hinschius estime « que la théorie qui prétend que les concordats sont des contrats n'est pas admissible, malgré qu'elle ait de nombreux partisans. Selon le droit public moderne, la législation de chaque Etat est omnipotente dans les limites du territoire. Les Eglises chrétiennes, en tant qu'elles existent à l'intérieur d'un Etat, lui sont soumises comme les autres associations ». Hinschius a rencontré bien des contradicteurs, non pas seulement parmi les canonistes, ce qui va de soi, mais même parmi des juristes de pensée très indépendante. Ainsi de Friedberg-Ruffini :

1. Hinschius. *Staat et Kirche*, p. 273.

« A n'en pas douter » écrit-il, « les Etats qui ont conclu des concordats y voyaient des contrats. Les négociations préparatoires le démontrent, non moins que les remontrances adressées au Saint-Siège, lors de ses violations des concordats ». La remarque est exacte, mais elle n'est pas péremptoire. Hinschius, en effet, répliquerait sans doute que l'Etat n'était pas alors conscient de ses droits, ni surtout de force à les exercer. Friedberg-Ruffini reproche encore à Hinschius d'oublier que « depuis des siècles l'Eglise est traitée comme une puissance quasi-internationale ». Et c'est à juste titre, croyons-nous. D'après l'un des professeurs de droit international les plus réputés, Pasquale Fiore : « L'Eglise, institution existant *jure suo*, indépendamment du droit territorial, ayant une sphère d'activité qui peut embrasser le monde entier, doit être soumise au droit international, ce régulateur suprême des relations entretenues par toutes les sociétés qui coexistent dans l'humanité. »

Enfin Friedberg-Ruffini est d'avis que l'Etat peut contracter, peut traiter avec ses sujets. Dans une thèse tout récemment soutenue (1), M. Jean de Cougny a défendu les mêmes idées. « La théorie de Pasquale Fiore rend impropre l'expression de Droit international. Mais les formules dans lesquelles

1. *La papauté en droit international*, 1906, p. 10.

nous essayons d'emprisonner les fuyantes réalités ne sont-elles pas toujours étroites par quelque endroit ? Si l'association internationale des travailleurs s'était bornée à des revendications économiques, comme c'était d'abord son dessein, et qu'elle se fut développée jusqu'à englober une partie notable des ouvriers du monde entier, croit-on que les Puissances n'auraient pas été forcées de traiter avec elle ? »

Il faut reconnaître, malgré cela, que la théorie du concordat-privileège de l'Etat est très en faveur. Ses partisans sont nombreux ; nous n'en citerons que quelques uns — les raisons qu'ils donnent étant en somme les mêmes. — D'après Geffcken : « L'Etat ne reconnaît l'Eglise catholique, ni dans sa totalité, ni bien moins encore sur son propre territoire, comme une puissance souveraine, qui dispose librement d'elle même. Il ignore l'Eglise dans sa totalité ; il ne peut y voir une collectivité indépendante, un Etat au flanc des autres Etats. Sur son sol, il la considère comme une association soumise à ses lois. Si l'Etat consent des traités avec le chef de l'Eglise relativement à son régime religieux, c'est librement, pour des raisons d'opportunité, sans *obligation légale*, parce qu'il lui paraît plus simple de négocier avec ce chef suprême qu'avec tous les évêques du pays, mais l'Etat garde toujours *le droit de régler à lui seul, par ses propres lois, les affaires*

d'une association qui lui est soumise. Cela d'ailleurs s'est fait souvent (1). »

Bref, pour Geffken, les concordats ne sauraient lier l'Etat, parce qu'ils ont pour objet des questions qui sont de sa compétence exclusive. Mais c'est précisément là le point en litige. Il est vrai que les concordats règlent le régime ecclésiastique du pays avec lequel le pape stipule. Il est vrai que le Pape parle au nom des sujets de son co-contractant; mais c'est son droit, semble-t-il, car il y va de questions qui sont de son ressort; les catholiques s'ils sont des citoyens, sont aussi « des fidèles ». L'Etat empiéterait s'il prétendait au « *Jus majestatis in sacris* ».

Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, la théorie du concordat privilège de l'Etat est née en pays protestants. C'est là qu'était son vrai terrain de culture. La réforme, en effet, se subordonna pleinement à l'Etat pour les choses dites mixtes, pour la discipline. Quelquefois sa soumission s'étendit même jusqu'aux choses du dogme et de la morale (ainsi en Danemark). Si bien que Bossuet a pu dire non sans vérité dans *l'Histoire des variations* (liv. V) : « Ce qu'on gagna dans la Réforme en rejetant le Pape ecclésiastique, successeur de saint Pierre, fut de se donner un Pape laïque. » Ceci ne fut qu'une excep-

1. Geffken. *La condizione del summo Pontifice nel Diritto internat.*, p. 69.

tion ; la distinction de l'Eglise et de l'Etat fut presque toujours maintenue. Mais il ne s'agit plus d'un partage de souveraineté, mais tout simplement d'une division de fonctions. C'est de même que dans le Gouvernement constitutionnel la souveraineté est une, malgré la multiplicité des pouvoirs. De façon précise, les protestants ne firent aucune difficulté d'admettre que l'Eglise ne constitue qu'une association de fidèles et comme telle, *elle est sur la même ligne que toutes les sociétés* » (1).

Ces idées pénétrèrent d'autant plus aisément que les églises protestantes sont territoriales, nationales. Mais ne serait-ce pas faire fausse route que de vouloir les appliquer en pays catholique, à l'Eglise catholique ? Il est certain que la situation de l'Eglise catholique est différente de celle des Eglises protestantes. Son organisation est plus centralisée, son rayon d'action est considérable, incomparable ; il s'étend partout. Et c'est ce « bloc unique » dont la puissance d'attraction est si grande qu'il n'est pas d'esprit élevé qui ne l'ait plus ou moins subie, qu'il s'agit d'assimiler à une association quelconque ! Est-ce faisable ? Peut-être, mais alors c'est une solution nouvelle des rapports de l'Eglise et de l'Etat qui apparaît, celle de la séparation. Nous n'avons pas à l'examiner. Il reste, croyons-nous,

1. Boehmer, *Jus ecclesiast. protestant. passim.*

que les concordats ne peuvent pas se définir des lois de l'Etat, lesquelles, bien que faites d'accord avec le pape, tireraient toute leur autorité de leur promulgation par le pouvoir civil, et dont l'abrogation ne dépendrait que de celui-ci. Une telle doctrine est en contradiction manifeste et formelle avec les textes des concordats, avec les déclarations des cosignataires, le Saint-Siège et les Gouvernements. Elle n'est dès lors pas admissible. Quelle est, en effet, la raison d'être des théories juridiques si ce n'est d'expliquer les faits, de les interpréter ? Sous prétexte de les interpréter, il ne faut pas les supprimer.

Les concordats ne sont ni des privilèges de l'Eglise, ni des privilèges de l'Etat ; ne seraient-ils pas des traités internationaux ? D'après Calvo, que nous avons déjà cité au début de ce travail, les traités internationaux sont « des actes écrits qui lient entre elles deux ou plusieurs nations, soit en confirmant les obligations et les droits respectifs dérivant de la loi naturelle ou des usages, soit en y apportant des additions ou des restrictions, mais dans tous les cas, en leur donnant un caractère de devoir strictement obligatoire ». Les concordats rentrent-ils dans cette définition ? Non, d'après le même auteur : « Les concordats ne sont pas à proprement parler des traités internationaux, attendu que l'Eglise ne saurait être considérée comme une nation... »

Il ajoute, il est vrai : « Il est difficile toutefois de

ne pas les ranger dans la catégorie des accords diplomatiques ordinaires, puisque d'une part ils sont conclus entre deux autorités souveraines étrangères qui combinent leur action et stipulent sur un terrain mixte dans le but de prévenir les causes de froissement et que, d'autre part, ils passent par toutes les formalités consacrées pour les autres traités, depuis la négociation jusqu'à l'échange des ratifications (1). »

Pour Calvo donc les concordats ne sont pas des traités internationaux proprement dits. Il est vrai qu'il les y assimile, mais les raisons qu'il donne ne sont pas décisives. « Les concordats, dit-il, passent par toutes les formalités consacrées pour les traités internationaux. C'est exact pour la plupart d'entre eux. Cela prouve tout au plus que les signataires des dits concordats les regardaient comme des traités internationaux : cela ne prouve pas qu'ils le soient en réalité. Les concordats, dit-il encore, sont conclus entre deux autorités souveraines étrangères. Est-ce exact ? Dans son remarquable ouvrage : *De la responsabilité du pape et de son irresponsabilité*, voici ce que dit Blüntschli : « ... La souveraineté ecclésiastique que réclament les papes n'est pas plus une notion du droit public international que ne saurait l'être, par exemple, l'affirmation d'un grand philoso-

1. Calvo, t. III, 1605.

phe qu'il est la première autorité scientifique du monde ou de l'époque... » Les traités religieux conclus entre les divers Etats et la papauté romaine, comme chef et représentant l'Eglise catholique romaine, ne sont pas des traités internationaux proprement dits, parce que le pape les conclut, non comme souverain d'un pays, mais comme chef de l'Eglise et qu'il n'y a qu'une des parties qui soit gouvernement contractant ; dans l'autre partie c'est l'Eglise qui contracte. Blüntscli ajoute cependant que « les concordats ont de l'analogie avec les traités internationaux, en ce sens que ce sont deux puissances essentiellement indépendantes qui, en qualité de personnes publiques, s'accordent entre elles sur des objets de droit public ». D'après lui « il n'est pas possible de nier que les concordats engendrent une obligation bilatérale, mais elle n'est pas de même nature que celle qui résulte des traités internationaux, les parties contractantes n'étant pas de même ordre... » Calvo et Blüntscli reconnaissent que les concordats ne sont pas des traités internationaux mais en somme ils les en rapprochent. Le professeur Pierantoni a une opinion plus tranchée, plus catégorique : « Aujourd'hui, écrit-il, les concordats sont réputés étrangers au droit international. Les deux éléments constitutifs des traités publics, les personnes et la matière, leur font défaut. N'y figurent pas deux personnes qui stipulent dans l'intérêt de deux nations ; mais un prince et un

prêtre qui ne représentent pas une nation. La matière manque aussi ; le pontife ne traite pas de questions relatives à la souveraineté politique, mais du régime religieux du pays de l'autre partie contractante. »

Cette dernière assertion est inattaquable ; le pape traite du régime religieux des sujets de son cocontractant : Voici comment M. Pierantoni démontre la première, à savoir que le pape n'est pas souverain : « Je m'étonne qu'un jurisconsulte ait pu prétendre que les prérogatives souveraines appartenaient de soi au pontife à cause de son caractère suprême. C'est une impossibilité si l'on veut bien comprendre quel est le rôle d'un souverain dans une société. La souveraineté est un concept purement politique ; il n'y a pas d'école philosophique qui ne le reconnaisse ; ainsi l'entendent ceux qui la font résider dans le peuple, ainsi ceux qui placent sa source en Dieu. C'est l'autorité suprême chargée de mener la société à ses fins ; elle s'incarne dans un sujet qui l'exerce... de telle manière qu'il devient le synonyme de l'Etat et qu'il en est la représentation et l'expression (1).

Il résulte de ceci que le pape n'est pas un souverain, que les catholiques ne sont pas « ses sujets » et, par voie de conséquence, que les concordats ne sont pas des traités internationaux.

1. Pierantoni, cité par M. de Cougny, p. 54.

Une autre « analyse » s'impose qui sauvegarde la force obligatoire de ces accords entre l'Eglise et l'Etat ; nous la trouvons dans la théorie des concordats-contrats synallagmatiques. Cette théorie a des racines profondes dans l'histoire, — premier argument en sa faveur. — Aujourd'hui les concordats désignent exclusivement les pactes entre l'Eglise et l'Etat ; mais il n'en fut pas toujours de même : le moyen âge offre des exemples de concordats entre des évêques et des princes : ainsi de celui qui fut conclu en 1288 entre les évêques de Portugal et le roi Denys, tel encore celui qui fut signé en 1583 entre Guillaume V, duc de Bavière, et l'archevêque de Salzbourg. La nature juridique de ces concordats n'est pas facile à préciser : le droit public et le droit privé étaient alors confondus. Il serait cependant malaisé d'y voir des traités d'égal à égal, de puissance à puissance. Ils se rapprochent plutôt des contrats, des transactions. L'évêque est une force, le pouvoir compte avec lui. Pourquoi n'analyserait-on pas de même les concordats qui ont suivi ?

De plus le *Do ut des* est à la base de tous les concordats. En 1516 Léon X abandonne à François 1^{er} le choix des évêques qui étaient alors élus : mais ce cadeau n'est pas gratuit ; le roi reconnaît au pape les droits de confirmation et d'annates. De même du concordat de 1801 ; il fut bien réellement une transaction, ainsi que le disent Concalvi et Talleyrand

dans leur correspondance officielle. Chacune des deux parties contractantes y apparaît comme faisant au bien de la paix commune le sacrifice de quelques-uns de ses intérêts ou de ses droits, réels ou présumés (1)...

Sil'on va au fond des choses, les concordats se présentent comme des contrats synallagmatiques par lesquels l'Etat procure à l'Eglise certains avantages, tandis que celle-ci promet en échange au gouvernement que l'influence ecclésiastique s'exercera en sa faveur, ou du moins ne sera pas employée contre lui. Mais n'est-ce pas aller à l'encontre des principes du droit public moderne que de voir dans les concordats des contrats synallagmatiques ? Bien des juristes le pensent. D'après Sarwey (2) notamment, les concordats n'obligent pas réellement l'Etat parce qu'il s'agit non pas de questions de droit privé, mais bien de questions de droit public interne, domaine dans lequel l'Etat doit garder toute sa liberté d'action.

Il est d'évidence que « la matière » des concordats, à savoir l'organisation des rapports de l'Eglise et de l'Etat relève, au premier chef, du droit public et non pas du droit privé. Mais est-il vrai de préten-

1. Joby. *Etude hist. et jurid. sur le concordat de 1801*, p. 143.

2. Sarwey. *Revue de droit, ecclés.* t. II, p. 432.

dre que, dans ce domaine, l'Etat doit toujours avoir les mains libres ?

Certes, nous croyons avec Bluntschli (1) que « ce serait ravalier la souveraineté que d'en faire un droit arbitraire de propriété ». Le Gouvernement n'en est que le dépositaire ; il ne peut pas l'aliéner, mais il a le droit et le devoir de l'exercer au mieux de l'intérêt commun. C'est une règle de simple bon sens que l'usage de la souveraineté doit s'inspirer des circonstances, varier avec elles. Nous croyons, conséquemment, que l'Etat peut se lier vis-à-vis de l'Eglise par un contrat synallagmatique ; s'il le juge opportun.

1. *Droit public*, p. 3.

CONCLUSION

Mais est-ce là l'idéal ?

L'avenir est-il au régime concordataire ? Les opinions sont très partagées à cet égard. Nous en rappellerons quelques-unes en finissant.

Parmi les partisans du régime concordataire, se fait particulièrement remarquer M. E. Ollivier. Avant de prendre la direction des affaires en France, il était pour la séparation des Eglises et de l'Etat. « Ce sont des illusions de philosophe et de poète », déclarait Pie X, « la pratique des affaires le corrigera ». La prédiction s'est réalisée, tellement que dans *l'Eglise et l'Etat au concile du Vatican* il s'écrie dans un mouvement d'éloquence biblique : « Malheur à l'homme qui dénoncera le concordat ». Dans le même camp, l'on trouve M. Thiers : « Il faut savoir être heureux du traité qui nous lie à Rome, car toutes les puissances, qui n'ont pas un traité semblable, ont tous les jours avec la cour de Rome des difficultés insurmontables. Les nôtres, au contraire, sont presque résolues d'avance par ce traité du concordat. » Il est

vrai que MM. Ollivier et Thiers se placent exclusivement au point de vue pratique. Ce sont des hommes politiques plus préoccupés des nécessités de l'heure que des principes. Ce point de vue n'est assurément pas négligeable. Il impressionnait si fort Paul Bert qu'il l'empêchait de se prononcer pour la séparation de l'Eglise et de l'Etat, alors cependant qu'il y aspirait de toutes les tendances de sa pensée : « Le mouvement naturel des civilisations modernes pousse les sociétés vers la distinction absolue du temporel et du spirituel. Les concordats rejoindront dans l'oubli les constitutions civiles et les religions d'Etat. Déjà la solution semble mûre pour les religions protestantes où le fidèle se formant à lui-même sa croyance, peut bien plus aisément mettre d'accord en lui les exigences religieuses et les devoirs civiques. Nous ne croyons pas qu'elle le soit pour les pays où la religion catholique est en minorité importante, et surtout en majorité, parce que l'impératif religieux prend ici une autorité quasi décisive et peut forcer au silence les scrupules du citoyen. Spécialement pour la France, nous ne la croyons pas mûre et nous considérerions comme dangereux de renoncer à la transaction acceptée en 1801 par les deux puissances entre lesquelles peuvent naître des conflits... »

Paul Bert (1) terminait son rapport en appelant de

1. Paul Bert, Rapport sur la séparation des Eglises et de l'Etat, 31 mars 1883.

ses vœux l'heure de la séparation. Elle devait sonner quelque vingt ans après à la suite d'un rapport de M. Briand qui, par endroits, est une réplique à celui de M. Paul Bert. « Depuis l'avènement de la troisième République, les hommes d'Etat qui se sont succédé au pouvoir ont persisté dans la poursuite de cette chimère : asservir à leur dessein la puissance politique de l'Eglise. Et la plupart se sont bercés de cette illusion que le concordat pouvait leur en procurer les moyens. La faculté de suspendre ou de supprimer les traitements, l'appel comme d'abus, surtout le droit de faire des évêques, leur paraissaient des prérogatives énormes au service de l'Etat. On a vu par l'histoire de ces trente dernières années combien sont restées inefficaces aux mains des gouvernements républicains ces prétendues armes concordataires. Elles n'ont jamais pu faire obstacle aux heures décisives, c'est-à-dire chaque fois que la République a été en danger ou qu'elle a entrepris la réalisation d'un progrès laïque, aux tentatives d'insubordination du clergé français et de ses chefs. Le « préfet violet » a rarement pardonné à ce régime les brigues humiliantes du curé d'antan, et toute occasion lui a été bonne pour essayer de faire oublier à Rome les excès de zèle concordataire du candidat à la mitre... » (1) Comme le remarque Léon XIII dans sa lettre aux catholiques

1. Briand, Rap. off., 17 mars 1905.

français du 16 février 1892 que nous avons citée plus haut, « les adversaires de la religion catholique ne sont pas d'accord sur le concordat. Les plus violents voudraient son abolition... d'autres au contraire, avec plus d'astuce, veulent, ou du moins assurent vouloir sa conservation. Non pas qu'ils reconnaissent à l'Etat le devoir de remplir envers l'Eglise les engagements souscrits, mais uniquement pour le faire bénéficier des concessions faites par l'Eglise »...

Pourquoi, dans de telles conditions, les catholiques resteraient-ils attachés au régime concordataire ?

Les concordats ont eu leur heure d'opportunité, mais ils ne conviennent aujourd'hui ni à l'Eglise ni à l'Etat. Le régime nord-américain serait l'idéal. Là point d'Eglise officielle, ni de privilèges dans l'ordre religieux : l'Etat n'a d'autre devoir que d'assurer à chaque citoyen la liberté de ses croyances, d'autre droit que de veiller à ce que les cultes, sous couleur de religion.... n'offensent pas la morale et le droit public. La plénière assimilation des Eglises aux autres associations, telle est la solution qui paraît avoir l'avenir pour elle. L'on sait assez qu'elle n'a pas triomphé en France. Le Parlement a cru devoir faire une loi spéciale sur la séparation des Eglises et de l'Etat. Il eût mieux valu, croyons-nous, leur appliquer la loi sur le droit d'association après l'avoir rendue plus libérale qu'elle ne l'est.

La loi du 1^{er} juillet 1901 proclame, en effet, dans

son article 2 que « les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable », mais dans son article 13 elle dispose « qu'aucune congrégation religieuse ne peut se former sans une autorisation donnée par une loi qui déterminera les conditions de son fonctionnement. Elle ne pourra fonder aucun nouvel établissement qu'en vertu d'un décret rendu en Conseil d'Etat. La dissolution de la Congrégation ou la fermeture de tout établissement pourront être prononcées par décret rendu en Conseil des ministres ». Voilà donc toute une catégorie d'associations religieuses qui, d'après la loi de 1901, sont exclues du bénéfice du droit commun et soumises à un régime d'exception. C'est une tache qu'il conviendrait de faire disparaître de notre législation. L'article 13, que nous venons de citer, devrait être supprimé : de même de l'article 14 : « Nul n'est admis à diriger soit directement, soit par personne interposée, un établissement d'enseignement de quelque ordre qu'il soit, ni à y donner l'enseignement, s'il appartient à une Congrégation religieuse non autorisée... » De très nombreux citoyens se trouvent ainsi, par le fait de ces deux articles, dans l'impossibilité de s'associer et d'enseigner comme les autres. Le droit commun est violé à leur détriment.

Peut-être serait-il excessif de prétendre que la liberté d'association et la liberté d'enseignement

sont des droits naturels, « des droits qui s'imposent à l'Etat parce qu'ils lui préexistent » (1). Il n'en demeure pas moins que, dans un régime de séparation véritable, le pouvoir législatif ne devrait user ni de faveurs exceptionnelles, ni non plus de rigueurs exceptionnelles vis-à-vis des Eglises et de leurs fidèles.

Ne serait-il pas à souhaiter que la France modelât son nouveau régime sur celui des États-Unis ?

La Constitution fédérale consacre le principe de la laïcité et de la neutralité de l'Etat. Le congrès ne peut ni reconnaître officiellement une religion, ni non plus interdire son libre exercice. L'égalité et la liberté des divers cultes sont entières. Cette neutralité de l'Etat n'est faite ni d'hostilité, ni même d'indifférence. La législation américaine ne s'occupe pas des religions, parce qu'elle se regarde comme incompétente sur ce terrain, mais, en fait, le gouvernement est là-bas favorable aux Eglises, particulièrement aux Eglises chrétiennes. Il est trop avisé pour méconnaître l'heureuse influence qu'elles exercent, tout au moins sur la masse, qui de longtemps encore ne se conduira pas d'après les principes — assurément fort beaux, mais aussi très inefficaces — de la philosophie transcendante. Voici ce qu'écrit un juriste américain : « Les fondateurs de notre gouver-

1. Chénon. *Concordat et séparation*, p. 6.

nement et les auteurs de notre constitution ont reconnu que, entre la religion chrétienne et un bon gouvernement, il y a une intime connexion et que cette religion est le fondement le plus solide d'une saine morale. »

Vu : le Président de la thèse,

CHÉNON

Vu le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- CALVO. — Le droit international théorique et pratique.
- PLANIOL. — Traité élémentaire de droit civil.
- ROUSSEL. — De la nature juridique des concordats en droit canonique.
- AGLIARDI. — *Esame della Controversia sui concordati.*
- CHÉNON. — Les rapports et l'Eglise et de l'Etat.
— Concordat et séparation.
- SÉVESTRE. — L'histoire du Concordat de 1801.
- CHERUBINI. — *Magnam bullarium romanum.*
- ISAMBERT. — Recueil général des anciennes lois françaises.
- REBUFFUS. — *Concordatorum inter...*
- NOËL ALEXANDRE. — Histoire... (édit. s. 1714).
- GUYMIER. — *Caroli VII Francorum regis Pragmatica sanctio.*
- VICOMTE DE MEAUX. — L'Eglise catholique et la liberté.
- CLAUDIO JANNET. — Les Etats-Unis contemporains.
- BRYCE. — La République américaine.
- ABBÉ KLEIN. — Au pays de la vie intense.
- ANONYME. — La jurisprudence du grand Conseil.
- BONALD (D.). — Deux questions sur le concordat de 1801.
— *Acta sanctæ sædis (passim).*

— Journal officiel (passim).

GIOBIO. — I Concordati.

IMBART-LATOUR. — La Papauté en droit international.

HINSCHIUS. — Staat und Kirche.

FRIEDBERG-RUFFINI. — Diritto ecclesiastico.

DE COUGNY. — La Papauté en droit international.

GEFFCKEN. — La Condizione del sommo Pontefice.

BOECHMER. — Jus ecclesiasticum Protestantium.

JOLY. — Etude historique et juridique sur le Concordat de 1801.

BLUNTSCHLI. — Le Droit public.

OLLIVIER (E.). — L'Eglise et l'Etat au Concile du Vatican.

BERT (P.). — Rapport sur la situation des Eglises et de l'Etat.

BRIAND. — Rapport...

N. B. — Nous ne citons ici que les noms d'auteurs et les titres d'ouvrages. Les pages et les éditions ont été indiquées au fur et à mesure.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
Position du problème. Comment est né le régime concordataire.....	5

PREMIÈRE PARTIE

Les Concordats dans l'histoire	14
--------------------------------------	----

DEUXIÈME PARTIE

Les Concordats dans la doctrine.....	53
CONCLUSION.....	75
L'avenir est-il au régime concordataire ?.....	75

